

Univerzitet u Beogradu
Građevinski fakultet

DEFINISANJE VREDNOSNOG OKVIRA ZA OCENU
ZEMLJIŠNIH KOMASACIONIH SISTEMA
Doktorska disertacija

Stevan Marošán

Februar 2013

University of Belgrade
Faculty of Civil Engineering

A FRAMEWORK FOR THE EVALUATION OF LAND
CONSOLIDATION SYSTEMS

PhD thesis

Stevan Marošán

February 2013

PODACI O MENTORU I ČLANOVIMA KOMISIJE ZA OCENU I ODBRANU

Mentor: Prof. dr Manojlo Miladinović, dipl. geod. inž.
Univerzitet u Beogradu
Građevinski fakultet

Članovi komisije: 1. Prof. dr Manojlo Miladinović, dipl. geod. inž.
Univerzitet u Beogradu
Građevinski fakultet u Beogradu

2. Prof. dr. Vladan Đokić, dipl. inž. arh.
Univerzitet u Beogradu
Arhitektonski fakultet u Beogradu

3. Prof. dr Branko Božić, dipl. geod. inž.
Univerzitet u Beogradu
Građevinski fakultet u Beogradu

ZAHVALNOST

Najveću zahvalnost dugujem mom dedi, Stevanu Popoviću, mudrom i vrednom čoveku. Kao dete, svaki školski raspust sam provodio kod dede na selu. Uz njega sam naučio da razmišljam i da volim selo, zemlju, njivu i prirodu. Zahvaljujući njemu danas sam ovo što jesam. Za njega je zemlja bila i božanstvo i kolevka i grob. Promenio je pet država ali je do kraja ostao na svojoj zemlji. Zemlja je za njega bila svetinja.

Veliku zahvalnost dugujem čestitom čoveku i izuzetnom stručnjaku Fritzu Remboldu iz FAO koji me je uveo u svet komasacije, a koji, nažalost, nije više među nama.

Takođe zahvaljujem FAO organizaciji koja je u proteklih deset godina finansirala sva moja učešća na međunarodnim i regionalnim radionicama i studijske boravke u inostranstvu, a posebno Davidu Palmeru iz FAO koji me je motivisao i ohrabrio da se ozbiljnije bavim komasacijom.

Svojim danskim prijateljima i kolegama – Eriku Blaabjergu, Mortenu Hartvigsenu i Nicolai T. Meier Andersenu sam zahvalan za organizovanje mog studijskog boravka i za korisne informacije koje su mi pružili tokom izrade ove doktorske disertacije.

Zahvalnost dugujem i Zoranu Kneževiću sa kojim sam pisao radove, pravio prezentacije i učestvovao na međunarodnim skupovima; takođe, i svim kolegama iz Evrope i Centralne Azije, članovima LandNet mreže, sa kojima sam na tim skupovima sarađivao i razmenjivao iskustva iz oblasti komasacije.

Posebnu zahvalnost dugujem svom mentoru profesoru Manojlu Miladinoviću i članovima komisije za odobrenje i ocenu teme doktorske disertacije, na korisnim sugestijama i pomoći tokom rada.

Zahvaljujem i svom prijatelju Đorđiju Uskokoviću za stilsko-jezičku redakciju teksta.

Na kraju, želim da se zahvalim supruzi Radojki i ćerki Mariji koje su me trpele i kad sam sebe nisam mogao trpeti. Mariji se zahvaljujem i na stručnoj pomoći koju mi je pružila vezano za pravne aspekte istraživanja.

REZIME

Komasacija je danas veoma značajna i predstavlja provereni instrument za razvoj poljoprivrede i seoskih područja.

Glavni cilj komasacije oduvek je bio ukрупnjavanje poljoprivrednih poseda u što manji broj bolje oblikovanih parcela, kako bi se poboljšala primarna poljoprivredna proizvodnja i unapredio njen razvoj. Naime, razvoj poljoprivrede je jedan od suštinskih faktora razvoja i unapređenja života na selu. U razvijenim zemljama se već dugo na selo ne gleda kao na poligon namenjen isključivo poljoprivrednoj proizvodnji. Zbog toga u zemljama Zapadne Evrope komasacija služi i kao sredstvo za sveobuhvatni razvoj sela. Novi koncept ruralnog razvoja tretira komasaciju kao složeni projekat koji, između ostalog, ima za cilj i trajnu obnovu i unapređenje seoske zajednice. Uspešno izvršena komasacija dovodi do opšteg unapređenja poljoprivrede, povećanja produktivnosti, efikasnosti i konkurentnosti kompletnog poljoprivrednog sektora. Ona takođe vodi i boljem planiranju i upravljanju zemljištem, otvara nova radna mesta u poljoprivrednim regionima, olakšava priliv privatnih i javnih investicija u ovoj oblasti, doprinosi unapređenju zaštite životne sredine i omogućava upravljanje prirodnim resursima na efikasan način.

U mnogim državama Centralne i Istočne Evrope uslovi života na selu su se pogoršali tokom tranzicionog perioda. Velika nezaposlenost i loša infrastruktura dovele su do toga da su sela postala manje atraktivna mesta za život. Radi poboljšanja situacije realizovan je veliki broj pilot-projekata komasacije sa namerom da se zemljama u tranziciji omogući pokretanje komasacije u sopstvenim uslovima i unapredi poljoprivredna proizvodnja i kvalitet života na selu.

Prevažodni cilj ovog rada je razvoj metodologije za ocenu zemljišnih komasacionih sistema koja bi na najoptimalniji način doprinela uspostavljanju efikasnog sistema komasacije u datim uslovima.

Prva teškoća kod razvoja metodologije bila je nedostatak jasne definicije komasacije kao sistema. U poglavlju 3 prvi put je definisan optimalni zemljišni komasacioni sistem koji na najbolji način logički povezuje sve elemente sistema. Optimalni model

predstavlja ujedno i primer dobrog modela koga je bilo neophodno definisati da bi se mogli upoređivati konkretni sistemi komasacije.

Razvoj metodologije za ocenu zemljišnih komasacionih sistema zasniva se na pretpostavci da je moguće dovesti u vezu centralne elemente vrednosnog okvira (ciljeve, strategiju i rezultate) sa nivoima odgovornosti, bez obzira na različite istorijske, političke, kulturne i socijalne uslove.

Osnovni vrednosni okvir za vrednovanje komasacionih sistema, koji je razvijen u poglavlju 4, predstavlja formalnu strukturu komasacionog sistema sastavljenu od šest ključnih oblasti. Svaka oblast je dodatno raščlanjena na pokazatelje koji je još preciznije opisuju i povezuju sa subjektima koji imaju odgovornost za njihovo funkcionisanje. Kako je za funkcionisanje komasacionog sistema izuzetno važno u kakvom su stanju njegove komponente (podsistemi) u poglavlju 4 su razvijeni i pojedinačni okviri za njihovo vrednovanje. Zajedno sa osnovnim okvirom, oni čine opšti vrednosni okvir za ocenu komasacionih sistema. Svaka procena oblasti koja je raščlanjena na pokazatelje povezana je sa primerima dobre prakse koji predstavljaju osnovne repere za poređenje sistema.

Okvir za vrednovanje komasacionog sistema u poglavlju 5 testiran je na komasacionim sistemima Danske i Srbije. U obliku SWOT matrice prikazane su karakteristike svakog sistema pojedinačno.

U poglavlju 5 i 6 zaključeno je da prošireni okvir pruža dobru osnovu za procenu komasacionih sistema. Takođe je zaključeno da bi za dalja istraživanja bilo neophodno testiranje vrednosnog okvira na više studija slučaja. Dalja testiranja bi omogućila detaljnije raščlanjivanje svake oblasti na pokazatelje, a samim tim i precizniju analizu svakog komasacionog sistema.

ABSTRACT

Land consolidation is still very important today and represents a proven instrument of development of agriculture and rural regions.

The main objective of land consolidation has always been the consolidation (re-allocation) of the agricultural holdings into the fewest number of better designed parcels, in order to improve the primary agricultural production and promote its development. Namely, the development of agriculture is one of the essential factors of development and improvement of rural living. In the developed countries for quite some time village has not been perceived as the training ground intended solely for agricultural production. For that reason in West European countries land consolidation also serves as the means for comprehensive rural development. The new rural development concept treats land consolidation as a complex project which, among other things, aims at continual renewal and promotion of the rural community. Successfully implemented land consolidation leads to overall upgrading of agriculture, increase in productivity, efficiency and competitiveness of the entire agricultural sector. It also leads to a better planning and land management, creates new jobs in agricultural regions, facilitating the flow of private and public investments into this field, contributes to promotion of the environment protection and enables efficient natural resources management.

The primary objective of this research is development of methodology for valuation of land consolidation systems which would contribute in the most optimal way to establishing the efficient system of land consolidation in the circumstances.

The first difficulty encountered in development of the methodology was the lack of a clear definition of land consolidation as a system. In Chapter 3 for the first time the optimal land consolidation system has been defined which best logically connects all the elements of the system. The optimal model also presents an example of a good model which was necessary to define in order to compare the concrete land consolidation systems.

The development of the methodology for valuation of land consolidation system is based on the assumption that it is possible to relate the central elements of the value framework (objectives, strategies and results) to the levels of responsibilities, regardless of the different historical, political, cultural and social conditions.

The basic value framework for valuation of land consolidation systems, developed in Chapter 4, represents the formal structure of the land consolidation system consisting of six core areas. Each area has further been divided into indicators that more precisely describe and connect with the entities responsible for their functioning (operation). Since for the functioning of the land consolidation system the condition of its components (sub-systems) is very important, therefore, in Chapter 4 the individual frameworks for their valuation have also been developed. Together with the basic framework they form an overall value framework for valuation of land consolidation systems. Any valuation of the area which has been divided into indicators has been associated with the examples of good practice representing fundamental benchmarks for system comparison.

The framework for valuation of the land consolidation system in Chapter 5 has been tested on the land consolidation systems in Denmark and Serbia. The characteristics of each system individually have been shown in the form of SWOT matrix.

In Chapters 5 and 6 it has been concluded that the expanded framework provides a good basis for valuation of land consolidation system. Also, it has been concluded that for further researches it would be necessary to test the value framework in many case studies. Further testing would enable more detailed division of each area into indicators, and that way also more precise analysis of each land consolidation system.

SADRŽAJ

PODACI O MENTORU I ČLANOVIMA KOMISIJE ZA OCENU I ODBRANU . I	
ZAHVALNOST	II
REZIME	III
ABSTRACT	V
SADRŽAJ	VII
SPISAK SKRAĆENICA	IX
SPISAK SLIKA	XI
SPISAK TABELA	XIII
1 UVODNI DEO	1
1.1 UVOD	1
1.2 PROBLEM I PREDMET ISTRAŽIVANJA	1
1.3 CILJ ISTRAŽIVANJA	3
1.4 ZADACI ISTRAŽIVANJA	4
1.5 RADNE HIPOTEZE	4
1.6 NAUČNA METODA ISTRAŽIVANJA	4
1.7 STRUKTURA DISERTACIJE	5
2 KOMASACIJA	6
2.1 UVOD	6
2.2 STANJE U SEOSKIM PODRUČJIMA	6
2.3 USITNJENOST/FRAGMENTACIJA ZEMLJIŠTA	8
2.4 ISTORIJSKI KONTEKST KOMASACIJE	10
2.5 UOPŠTENO O KOMASACIJI	13
2.5.1 Značaj komasacije	13
2.5.2 Ciljevi komasacije	15
2.5.3 Faze realizacije komasacije	16
2.5.4 Vreme potrebno za realizaciju komasacije	21
2.5.5 Modeli komasacije	22
2.6 ZAKLJUČAK	24
3 DEFINISANJE OPTIMALNOG ZEMLJIŠNOG KOMASACIONOG SISTEMA	26
3.1 UVOD	26
3.2 PODSISTEMI – KOMPONENTE KOMASACIONOG SISTEMA	27
3.2.1 Katastar	28
3.2.2 Zemljišne banke	33
3.2.3 Tržište zemljišta	37
3.2.4 Sistem vrednovanja i procene zemljišta	41
3.3 PROCEDURE	43
3.3.1 Organizaciona šema komasacije	45
3.3.2 Upravljanje procesima kod sprovođenja komasacije	48
3.4 KADROVI	51
3.5 OKRUŽENJE KOMASACIONOG SISTEMA	54

3.6 ZAKLJUČAK	59
4 DEFINISANJE VREDNOSNOG OKVIRA I METODOLOGIJE ZA OCENU ZEMLJIŠNIH KOMASACIONIH SISTEMA	60
4.1 UVOD	60
4.2 OPŠTI OKVIR ZA OCENU KOMASACIONIH SISTEMA	61
4.2.1 <i>Elementi za ocenu komasacionih sistema</i>	61
4.2.2 <i>Revizija i održavanje komasacionog sistema</i>	63
4.2.3 <i>Organizacioni nivoi komasacionog sistema</i>	65
4.2.4 <i>Oblasti vrednovanja</i>	67
4.2.5 <i>Osnovni vrednosni okvir za ocenu komasacionih sistema</i>	68
4.3 PROŠIRENI OKVIR ZA OCENU KOMASACIONIH SISTEMA.....	71
4.3.1 <i>Karakteristike – pokazatelji dobrog funkcionisanja katastarskog sistema i sistema registracije</i>	71
4.3.2 <i>Karakteristike – pokazatelji dobrog funkcionisanja zemljišnih banaka</i>	74
4.3.3 <i>Karakteristike – pokazatelji dobrog funkcionisanja tržišta zemljišta</i>	76
4.3.4 <i>Karakteristike – pokazatelji dobrog funkcionisanja sistema za procenu vrednovanje zemljišta</i>	81
4.4 OSTALI UTICAJI.....	83
4.5 METODOLOGIJA ZA OCENU KOMASACIONIH SISTEMA	85
4.5.1 <i>Metodologija slaganja i razlike</i>	85
4.5.2 <i>Metodologija mnoštva odgovarajućih pokazatelja</i>	87
4.5.3 <i>SWOT analiza komasacionog sistema</i>	88
4.6 ZAKLJUČAK	89
5 KRATKA ANALIZA ODABRANIH KOMASACIONIH SISTEMA	91
5.1 UVOD	91
5.2 ANALIZA I OCENA KOMASACIONOG SISTEMA DANSKE.....	92
5.2.1 <i>Generalni opis komasacionog sistema Danske</i>	93
5.2.2 <i>Rezultati vrednovanja komasacionog sistema Danske</i>	100
5.3 ANALIZA I OCENA KOMASACIONOG SISTEMA SRBIJE	104
5.3.1 <i>Generalni opis komasacionog sistema Srbije</i>	105
5.3.2 <i>Rezultati vrednovanja komasacionog sistema Republike Srbije</i>	115
5.4 ZAKLJUČAK	120
6 DISKUSIJA I ZAKLJUČAK	121
LITERATURA	127
BIOGRAFIJA	133
IZJAVE	135

SPISAK SKRAĆENICA

APV	Autonomna pokrajina Vojvodina
CEEC	Central and Eastern European Countries
CEPS	Centre for European Policy Studies
CFS	Committee on World Food Security
CIS	Commonwealth of Independent States
CLC	Center of Legal Competence, Wien
DDFE	Directorate for Food, Fisheries and Agri Business, Denmark
DFJ	Demokratska Federativna Jugoslavija
DLG	Government Agency for Land and Water Management,
EU	European Union
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FIG	International Federation of Surveyors
FNRJ	Federativna Narodna Republika Jugoslavija
GIZ	German International Cooperation
IVCS	International Valuation Standards Council
KTH	Kraljevski Tehnološki Institut, Stoholm, Švedska
MPDL	Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad, Spain
MPŠV	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Netherlands on Human Settlements
RGZ	Republički Geodetski Zavod , Srbija
RISC	Royal Institution on Chartered Surveyors
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency Srbije
SSSR	Savez Sovjetskih Socijalističkih Republika
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
TCP	Technical Cooperation Programme
TEMPUS	Trans-European mobility scheme for university studies
TKK	Tehnološki Univerzitet Helsinki, Finska
UL	Univerzitet u Ljubljani
UN/ECE CHS	United Nations Economic Commission for Europe – Committee

WB	World Bank
YUG	Jugoslavija
ZPZ	Zakon o poljoprivrednom zemljištu Republike Srbije

SPISAK SLIKA

SLIKA 2.1: KRETANJE ZEMLJIŠTA KOD SPROVOĐENJA PROMENA U OBLASTI ZEMLJIŠNE I AGRARNE POLITIKE	11
SLIKA 2.2: UTICAJ KOMASACIJE NA NIVOE RAZVOJA.....	14
SLIKA 2.3: FAZE KOD SPROVOĐENJA KOMASACIJE	18
SLIKA 2.4: MOGUĆE INTERVENCIJE (POVEZANI PROJEKTI) U OKVIRU REALIZACIJE PROJEKTA KOMASACIJE	20
SLIKA 2.5: ŽIVOTNI CIKLUS PROJEKTA KOMASACIJE	21
SLIKA 2.6: INDIVIDUALNA KOMASACIJA.....	23
SLIKA 3.1: OSNOVNI ELEMENTI KOMASACIONOG SISTEMA.....	26
SLIKA 3.2: OSNOVNI OBLIK KOMASACIONOG SISTEMA	27
SLIKA 3.3: RAZVOJ KATASTARSKIH SISTEMA KROZ ISTORIJU	30
SLIKA 3.4: DOBRA ZEMLJIŠNA POLITIKA I DOBRO UPRAVLJANJE BAZIRAJU SE NA DOBRIM INFORMACIJAMA	31
SLIKA 3.5: OSNOVNI KONCEPT KATASTRA 2014	33
SLIKA 3.6: KRETANJE ZEMLJIŠTA U OKVIRU ZEMLJIŠNE BANKE.....	34
SLIKA 3.7: MODEL ZEMLJIŠNE BANKE SA PROMENOM VLASNIČKIH PRAVA	35
SLIKA 3.8: MODEL ZEMLJIŠNE BANKE BEZ PROMENE VLASNIČKIH PRAVA.....	36
SLIKA 3.9: OSNOVI FUNKCIONISANJA TRŽIŠTA ZEMLJIŠTA	38
SLIKA 3.10: KRETANJE ZEMLJIŠTA OD DRŽAVNOG KA PRIVATNOM I OD PRIVATNOG KA DRŽAVNOM KAO I MERE KOJE TO KRETANJE OMOGUĆAVAJU.....	40
SLIKA 3.11: RAZLIČITI MODELI NADLEŽNOSTI KOD SPROVOĐENJA KOMASACIJE.....	44
SLIKA 3.12: OPŠTA ORGANIZACIONA ŠEMA KOMASACIJE	46
SLIKA 3.13: DVA RAZLIČITA PRISTUPA PRILIKOM DONOŠENJA ODLUKA I UPRAVLJANJA PROCESIMA	48
SLIKA 3.14: KOMBINOVANI PRISTUP KOD UPRAVLJANJA PROCESIMA I DONOŠENJU ODLUKA	50
SLIKA 3.15: KONCEPT OBRAZOVANJA STRUČNJAKA ZA OBLAST UREĐENJA I UPRAVLJANJA ZEMLJIŠTEM ...	53
SLIKA 3.16: UTICAJ OKRUŽENJA NA KOMASACIONI SISTEM	56
SLIKA 3.17: UTICAJ OKRUŽENJA NA REALIZACIJU PROJEKTA KOMASACIJE	57
SLIKA 3.18: NASLOVNA STRANA PUBLIKACIJE O ODGOVORNOM UPRAVLJANJU POSEDOM (HTTP://WWW.FAO.ORG/DOCREP/016/I2801E/I2801E.PDF).....	58
SLIKA 4.1: TRI CENTRALNA ELEMENTA VREDNOSNOG OKVIRA	61
SLIKA 4.2: REVIZIJA OSNOVNIH ELEMENATA NA OSNOVU VREDNOVANJA REZULTATA KOMASACIJE	64
SLIKA 4.3: VREDNOVANJE I REVIZIJA CELOKUPNOG SISTEMA KOMASACIJE	65
SLIKA 4.4: VEZA ELEMENATA VREDNOSNOG OKVIRA I ORGANIZACIONIH NIVOVA SISTEMA KOMASACIJE.....	66
SLIKA 4.5: „RASTEGLJIVI“ OBLIK FUNKCIONALNE ORGANIZACIONE STRUKTURE OPERATIVNOG NIVOVA	67
SLIKA 4.6: OBLASTI VREDNOVANJA KOMASACIONOG SISTEMA.....	68
SLIKA 4.7: GLAVNI AKTERI TRŽIŠTA ZEMLJIŠTA I NJIHOVA POVEZANOST.....	78
SLIKA 4.8: TRI KLJUČNA PITANJA NA KOJE ISTRAŽIVANJE TREBA DA DA ODGOVOR	85

SLIKA 4.9: METOD SLAGANJA - RAZLIČITI UZROCI PROIZVODE SLIČNU POJAVU.....	86
SLIKA 4.10: METOD RAZLIKE - ISTI UZROK PROIZVODI RAZLIČITE POJAVE.....	87
SLIKA 4.11: METODOLOGIJA OCENJIVANJA KOMASACIONOG SISTEMA.....	88
SLIKA 5.1: ORGANIZACIONI OKVIR I POZICIJA KOMASACIONOG PLANERA.....	98
SLIKA 5.2: ORGANIZACIONI OKVIR I POZICIJA KOMISIJE KOD REALIZACIJE PROJEKTA KOMASACIJE U REPUBLICI SRBIJI.....	110
SLIKA 5.3: OSNOVNI KONCEPT KATASTRA NEPOKRETNOSTI	112
SLIKA 5.4: NASTAVNI PLAN MSc STUDIJA-UPRAVLJANJE NEPOKRETNOSTIMA NA KATEDRI ZA GEODEZIJU I GEOINFORMATIKU GRAĐEVINSKOG FAKULTETA U BEOGRADU	118

SPISAK TABELA

TABELA 1.1: PREGLED POGLAVLJA	5
TABELA 3.1: ULOGA KATASTARSKIH SISTEMA (TABELA JE PREUZETA IZ CADASTRE 2014 – A VISION FOR A FUTURE CADASTRAL SYSTEM, STRANA 5)	32
TABELA 4.1: ČILJEVI KOMASACIJE ZEMLJIŠTA U FINSKOJ, NEMAČKOJ, HOLANDIJI, ŠVEDSKOJ I SRBIJI (TABELA JE PREUZETA IZ RADA AVRO VITIKAINEN, AN OVERVIEW OF LAND CONSOLIDATION IN EUROPE, NORDIC JOURNAL OF SURVEYING AND REAL ESTATE RESEARCH VOL 1, 2004, I DOPUNJENA PODACIMA ZA DANSKU I SRBIJU)	62
TABELA 4.2: OSNOVNI VREDNOSNI OKVIR KOMASACIONOG SISTEMA SA KLJUČNIM OBLASTIMA, POKAZATELJIMA I PRIMERIMA DOBRE PRAKSE	69
TABELA 4.3: PROŠIRENI VREDNOSNI OKVIR KOMASACIONOG SISTEMA - OCENA FUNKCIONISANJA ZEMLJIŠNIH BANAKA/FONDOVA	75
TABELA 4.4: PROŠIRENI VREDNOSNI OKVIR KOMASACIONOG SISTEMA - OCENA FUNKCIONISANJA TRŽIŠTA ZEMLJIŠTA	80
TABELA 4.5: PROŠIRENI VREDNOSNI OKVIR KOMASACIONOG SISTEMA - OCENA FUNKCIONISANJA SISTEMA ZA PROCENU I VREDNOVANJE	83
TABELA 5.1: ŠEMA VREDNOVANJA ODABRANIH KOMASACIONIH SISTEMA.....	91
TABELA 5.2: PLAN REALIZOVANE POSETE	92
TABELA 5.3: STRUKTURA POLJOPRIVREDNOG POSEDA U DANSKOJ OD 1970. GOD. DO 1993. GOD.	94
TABELA 5.4: STRUKTURA POLJOPRIVREDNOG POSEDA U DANSKOJ OD 1995. DO 2002. GOD.	94
TABELA 5.5: STRUKTURA POLJOPRIVREDNOG POSEDA U DANSKOJ OD 2009. GOD. DO 2011. GOD. PREMA PODACIMA MINISTARSTVA ZA HRANU, POLJOPRIVREDU I RIBARSTVO IZ FEBRUARA 2013. GODINE. ..	95
TABELA 5.6: SWOT MATRICA ANALIZE KOMASACIONOG SISTEMA DANSKE	103
TABELA 5.7: STRUKTURA PARCELA POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA U R. SRBIJI PREMA POSLEDNJIM PODACIMA MINISTARSTVA POLJOPRIVREDE, VODOPRIVREDE I ŠUMARSTVA I REPUBLIČKOG GEODESTSKOG ZAVODA.	104
TABELA 5.8: SWOT MATRICA ANALIZE KOMASACIONOG SISTEMA REPUBLIKE SRBIJE	119

1

UVODNI DEO

1.1 Uvod

Na međunarodnom nivou još uvek ne postoji prihvaćena metodologija niti okvir za ocenu i poređenje zemljišnih komasacionih sistema. Poređenje je, međutim, važan instrument koji pomaže kod uočavanja slabosti ili prednosti jednog sistema u odnosu na druge. Poredeći sisteme mi, u stvari, učimo od drugih i dolazimo u priliku da lakše poboljšamo i unapredimo sopstveni sistem.

U ovom prvom poglavlju dat je kratak osvrt na problem i predmet istraživanja kao i na obim i ciljeve istraživanja, naučnu opravdanost i praktičnu primenu.

1.2 Problem i predmet istraživanja

Komasacija (nemački: Flurbereinigung - sastavljanje zemljišta; engleski: land consolidation - učvršćivanje, ujedinjenje) je kompleks prostorno-planskih, pravnih, organizacionih, ekonomskih i tehničkih mera koje se sprovode u cilju poboljšanja prirodnih, privrednih i ekoloških uslova života i rada na zemljišnoj teritoriji. Komasacija zemljišta predstavlja važan i proveren instrument za razvoj poljoprivrede i ruralnih područja u celom svetu. Agrarni razvoj je oblast u kojoj komasacija igra veoma bitnu ulogu. Komasacija je vrlo složena i skupa agrarna, organizaciona, pravna, ekonomska i tehnička operacija koja ima za osnovni cilj grupisanje, skupljanje prostorno rascepanih i međusobno razbacanih parcela jednog poseda, po mogućnosti na jednu ili više većih lokacija (Miladinović M., 1997).

U početku je glavni cilj komasacije zemljišta bilo unapređenje poljoprivredne proizvodnje i produktivnosti, tako što bi se posedi koncentrisali u što je moguće manji broj parcela. Iskustva zapadnoevropskih zemalja pokazuju da komasacija zemljišta koja je usmerena samo na rast produktivnosti, zanemarujući pri tom ekološki i kulturni aspekt, lako vodi u biodestrukciju, eroziju, i/ili uništenje pejzaža (ambijenta). Zato

komasacija danas ima mnogo širu primenu. Ona je najvažniji instrument u svetskim strategijama i projektima koji se bave problematikom ruralnog razvoja. Ukoliko se uspešno realizuje, komasacija zemljišta dovodi ne samo do unapređenja poljoprivrede i povećanja produktivnosti već vodi boljem planiranju i upravljanju zemljištem, osigurava nova radna mesta u poljoprivrednim regionima, olakšava privatne i javne investicije u ovoj oblasti, pospešuje zaštitu životne sredine i upravljanje prirodnim resursima na adekvatan način. Komasaacija, dakle, obuhvata uređenje i obnovu seoskih naselja čime predstavlja snažno sredstvo i podsticaj ukupnog ruralnog razvoja. Poboljšanje životnih uslova na selu zajedno sa poboljšanjem poljoprivredne proizvodnje dovodi do unapređenja sela i zaustavljanja napuštanja seoskih područja i smanjenja siromaštva (FAO, Land Tenure Studies 6, 2003).

Novi koncept komasacije zemljišta podrazumeva sveobuhvatan i multidisciplinarni pristup, spajanje elemenata agrarnog razvoja i razvoja sela. Planovi razvoja na lokalnom nivou, planovi uređenja i korišćenja zemljišta treba da posluže kao osnova za komasaciju zemljišta (Adri van den Brink, 2005).

Komasacija mora da omogući demokratičnost u učešću svih aktera, ali i da bude vođena zajedničkim interesima. Zato je neophodno da se obezbedi odgovarajući okvir u kome će svi aktivno učestvovati, ali i preuzimati odgovornost.

Različite zemlje realizuju komasaciju u različitim okvirima i praktikuju različite modele. U Norveškoj, komasaciju priprema i realizuje odeljenje koje je formirano u okviru suda. Ovo odeljenje ima široku nadležnost i odgovornost za slučajeve u kojima postoje nedefinisana prava nad zemljištem i intervencije koje utiču na takva prava kao što su sporovi oko međa, eksproprijacija i komasacija zemljišta. Dakle, Norveška ima jedan zemljišni sud koji obavlja raznovrsne zadatke u vezi sa komasacijom i utvrđivanjem prava nad zemljištem (Sky Per Kare, 2002).

Nemačka i Holandija praktikuju sveobuhvatnu komasaciju koja pored reorganizacije poljoprivrednih parcela uključuje obnovu i izgradnju infrastrukturnih objekata, obnovu sela, održivo upravljanje prirodnim resursima i zaštitu okoline (Magel H., 2000), (Damen J., 2002). Takvi projekti se realizuju od strane specijalizovanih državnih institucija i agencija koje imaju funkcije i nadležnosti koje u drugim zemljama (npr. Srbiji) imaju jedinice lokalne samouprave .

U Danskoj, komasacija je ograničena samo na poljoprivredno zemljište i obavlja se isključivo na dobrovoljnoj osnovi. Agencije koje vrše eksproprijaciju radi izgradnje puteva ili za realizaciju projekata za zaštitu životne sredine primenjuju ovaj model koji se bazira na dobrovoljnoj osnovi (Haldrup O. N., 2004). U takvim slučajevima, na realizaciji komasacije zemljišta, angažuju se pored državnih institucija i posebne privatne firme za potrebe pregovaranja vezanih za reorganizaciju parcela i prenos vlasništva i kupovinu zemljišta po tržišnim uslovima.

U zemljama Centralne i Istočne Evrope koje se još uvek nalaze u tranzicionom periodu, komasacioni sistemi prilagođavaju se nastalim promenama.

Srbija za razliku od drugih istočnoevropskih zemalja poseduje veliko prethodno iskustvo u komasaciji zemljišta i institucionalni okvir za njenu realizaciju (Marošan S. i Knežević Z., 2005).

Ovi primeri ilustruju da postoji veliki broj različitih komasacionih sistema koji su nastali kao posledica različitih istorijskih, političkih, socijalnih, ekonomskih i kulturnih uslova (Zhou J.M., 1999). Zato je predmet ovog istraživanja pronalaženje standarda za procenu tih različitih sistema, što dugoročno gledano, znači sistematičan pristup u razvoju komasacije.

1.3 Cilj istraživanja

Organizacije koje se bave komasacijom zemljišta, naročito FAO, SIDA i GIZ inicirale su veliki broj projekata u zemljama Centralne i Istočne Evrope kao i u drugim zemljama sveta sa namerom da se pokrenu aktivnosti na komasaciji zemljišta (Palmer D., Munro-Faure P. and Rembold F., 2004). Međutim, nedostatak opšte prihvaćene metodologije koja bi bila rezultat analize različitih nacionalnih sistema, doveo je do pokretanja i realizacije projekata bez zajedničkog koncepta.

Ciljevi disertacije su zato, razvoj metodologije za merenje i poređenje efikasnosti zemljišnih komasacionih sistema u kontekstu političkih, kulturnih, ekonomskih, socijalnih, ekoloških pitanja, itd. kao i formiranje vrednosnih kriterijuma na osnovu različitih pokazatelja koji će omogućiti praćenje razvoja ovih sistema.

1.4 Zadaci istraživanja

Osnovni zadatak proističe iz ciljeva, a kako je reč o izuzetno kompleksnom istraživanju punom protivrečnosti čiji aspekti sagledavanja prožimaju različite naučne discipline, kao osnovni zadaci istraživanja izdvajaju se identifikacija, analiza i sistematizacija ključnih socijalnih, političkih, kulturnih i ekonomskih faktora koji utiču na formiranje komasacionih sistema i koji izazivaju njegovu transformaciju.

1.5 Radne hipoteze

U doktorskoj disertaciji se polazi od hipoteze da je moguće razviti metodologiju i okvir za procenu i poređenje nacionalnih zemljišnih komasacionih sistema bez obzira na postojanje različitosti u pogledu političkih prilika, kao i stepena društvenog, ekonomskog i socijalnog razvoja svake zemlje.

Važno je napomenuti da se u ovom radu ne pravi popis „dobrih i loših“ zemljišnih komasacionih sistema već se elementi sistema porede uzimajući u obzir različitost svake zemlje u političkom, kulturnom, istorijskom i tradicionalnom kontekstu.

1.6 Naučna metoda istraživanja

Doktorska disertacija je teoretski rad pri čemu se primenjuje više istraživačkih metoda kojima se proverava zasnovanost naučnih hipoteza. Istraživanje se odvija kroz dve paralelne faze.

Metoda teorijske analize korišćena je u stvaranju teorijske osnove sa ciljem da se definiše problem istraživanja. Analizirana je dostupna dokumentacija, knjige, članci i priručnici koji se odnose na zemljišne komasacione sisteme, kako u Srbiji tako i u drugim relevantnim državama kako bi se dobio odgovor na pitanje koja su najbolja moguća rešenja za unapređenje zemljišnih komasacionih sistema. Cilj prvog dela je uspostavljanje generalnog vrednosnog okvira i vrednosnih elemenata za ocenu zemljišnih komasacionih sistema.

Druga faza istraživanja bazirana je na komparativnoj analizi i metodi posmatranja, apstrahovanja i sistematizaciji zemljišnih komasacionih sistema u dve evropske države koje su izabrane prema različitosti stepena društvenog, ekonomskog i socijalnog razvoja.

U drugoj fazi istraživanja analiziran je svaki sistem posebno. Cilj ove faze istraživanja je poboljšanje okvira vrednovanja i iznalaženje preciznijih pokazatelja za uspostavljanje boljih odnosa između elemenata sistema koji u konkretnim društveno, ekonomskim i socijalnim uslovima dovode do dobrih rezultata koji se mogu smatrati primerima dobre prakse.

1.7 Struktura disertacije

Strukturu disertacije čine četiri dela i to: uvodni deo, prethodno iskustvo i postojeće stanje, dizajn i rezultati i sintezni deo. U sledećoj tabeli dat je pregled poglavlja po delovima.

Tabela 1.1: Pregled poglavlja.

Deo	Poglavlje
Uvodni deo	1. Uvod
Prethodno iskustvo i postojeće stanje	2. Komasacija 3. Definisane optimalnog zemljišnog komasacionog sistema
Dizajn i rezultati	4. Definisane okvira i metodologije za ocenu zemljišnih komasacionih sistema 5. Kratka analiza odabranih komasacionih sistema
Sinteza	6. Diskusija i zaključak

2

KOMASACIJA

2.1 Uvod

Cilj ovog poglavlja jeste uvođenje u oblast komasacije i razumevanje njenog značaja. Ovo poglavlje počinje sa prikazom stanja u seoskim područjima, definisanjem usitnjenosti i razbacanosti zemljišta i kratkim osvrtom na istorijat komasacije. U sledećim potpoglavljima istražuju se i definišu modeli komasacije zemljišta kao i komponente koje utiču na zemljišne komasacione sisteme u okviru savremenog pristupa razvoju komasacije zemljišta.

2.2 Stanje u seoskim područjima

Stanje u seoskim područjima i naseljima u regionu jako je pogoršano tokom tranzicionog perioda. Preovlađuju mali i usitnjeni posedi (farme), parcele koje su nepravilnog oblika i koje se nalaze daleko od seoskih kuća, često čak i u drugim administrativnim okruzima. Zemlje koje su u tranziciji pokušavaju da reše posledice velikih nepravdi koje su činjene u poslednjih pola veka kroz zemljišnu reformu kao deo šire društvene i političke reforme. Ova reforma se sprovodi kroz proces privatizacije i restitucije državnih i društvenih preduzeća i zemljišta. Nažalost, zbog nekih razloga, koji će biti objašnjeni dalje u ovom radu, ovaj proces rezultirao je nekonkurentnom agrarnom strukturom s visokim troškovima proizvodnje. Strukturu seoskih poseda čine najčešće nekoliko velikih poseda koji nekada pokrivaju i hiljade hektara i mnogo malih poseda uz potpuno odsustvo konkurentnih, komercijalnih poseda srednje veličine. Prema podacima FAO iz 2003 objavljenim u FAO Land Tenure Studies 6, zna se da u većini zemalja ima preko 75% poseda veličine ispod 5 hektara. Mnogi posedi su čak i manji kao što je u Bugarskoj gde je 85% porodičnih – individualnih poseda manje od jednog hektara i pokriva samo 26% poljoprivrednog zemljišta (FAO, Land Tenure Studies 6, 2003).

Seoska područja, generalno karakteriše sledeća struktura seoskih poseda:

- Većina seoskih poseda je veoma mala, ispod jednog hektara
- Seoski posedi se sastoje od velikog broja parcela (od 5 pa čak do 15), pri čemu parcele nisu veće od 0.6 ha
- Parcele se nalaze na velikoj udaljenosti jedna od druge
- Seoski posedi su često u vlasništvu starijih osoba koje nisu sposobne za intenzivno bavljenje poljoprivredom
- Vlasnici poseda često žive u gradovima i poljoprivreda im nije osnovno zanimanje

Zbog velike usitnjenosti parcela i nekonkurentnog seoskog poseda preovlađuje ekstenzivni način poljoprivredne proizvodnje – proizvodi se uglavnom za sopstvene potrebe bez tržišnih viškova, a samim tim i bez ikakve mogućnosti za dodatne prihode i ulaganje u proširenje poljoprivredne proizvodnje. Stanje u seoskim područjima zato karakteriše:

- **Visoka nezaposlenost.** Smatra se da je najveći porast nezaposlenosti upravo u poljoprivrednom sektoru.
- **Loša infrastruktura.** Seoski putevi, kao i putevi koji povezuju sela sa regionalnim centrima, su u lošem stanju. Sistemi za navodnjavanje i odvodnjavanje ne postoje, a tamo gde ih ima ne mogu da zadovolje potrebe manjih porodičnih seoskih poseda, pošto su prvobitno projektovani i pravljani za velike poljoprivredne kombinete. Snabdevanje električnom energijom i vodom je takođe nezadovoljavajuće kao i nepostojanje ustanova od javnog značaja kao što su škole, biblioteke, pošte, banke itd.
- **Loša demografska struktura.** Zbog visoke nezaposlenosti i loših uslova za zasnivanje i život porodice veliki broj, pre svega mladih, otišao je u urbane sredine. U 15% sela u Srbiji živi stanovništvo čija je prosečna starost preko pedeset godina. U 7,5% sela prosečna starost je preko šezdeset godina, a u 4,3% nema stanovnika mlađeg od dvadeset godina. Ako bi se ovaj trend nastavio, smatra se da bi u narednih deset do petnaest godina u Srbiji nestalo najmanje hiljadu sela (*Strategija komasacije u republici Srbiji - nacrt, 2007*).

Zbog ovako lošeg stanja u ruralnim područjima čak i oni koji bi ozbiljnije hteli da se bave poljoprivredom i prošire svoje posede nemaju od koga da kupe poljoprivredno zemljište. Zbog niske tržišne vrednosti poljoprivrednog zemljišta, novac koji bi dobili

prodajom, vlasnicima nije dovoljan da kupe kuće u gradskom području ili da investiraju u neke druge poslove. Zato mnogi zadržavaju posed u svom vlasništvu makar im i ne donosio prihode. Neki vlasnici su izuzetno emotivno vezani za zemlju koja je nasleđivana generacijama u okviru porodice. Doživljavaju je kao poslednju sigurnost i utočište ako izgube radno mesto u gradu (Haldrup O. N., Andersen M. N. and Schmidt-Kallert E., 2003).

Stanje se neće popraviti sve dok se tim problemima ne pristupi na pravi način kroz projekte i programe ruralnog razvoja. Uspeh ovakvih projekata i programa zavisice od načina na koji će se tretirati problematika malih i usitnjenih poljoprivrednih poseda (farmi).

Zemlje u tranziciji nisu se prve suočile sa ovim problemima. Usitnjeni i nekonkretni poljoprivredni posedi takođe su bili problem vekovima i decenijama ranije u većini zemalja Zapadne Evrope. Zemlje Zapadne Evrope okrenule su se komasaciji kao važnom instrumentu koji im je pomogao da poboljšaju strukturu poljoprivrednih poseda i eliminišu fragmentaciju. Posle više decenija tokom kojih su realizovani projekti komasacije u zemljama Zapadne Evrope, pokazalo se da je komasacija vrlo koristan alat za unapređenje ruralnog razvoja (Đokić V., Marošan S., 2008).

Pre rasprave o modelima i karakteristikama komasacije potrebno je videti šta dovodi do usitnjavanja – fragmentacije zemljišta.

2.3 Usitnjenost/fragmentacija zemljišta

Usitnjenost/fragmentacija zemljišta se obično definiše kao rasutost poljoprivrednog poseda u više odvojenih parcela. Fragmentacija se meri po broju parcela u okviru poljoprivrednog poseda na nekoj određenoj teritoriji (Zhou J., 1998). Kao određena teritorija može da se posmatra deo katastarske opštine, katastarska opština, više katastarskih opština, teritorija jednog naselja ili više njih.

Profesor Rachel Sabathes-Wheeler pravi razliku između (Sabathes-Wheeler R., 2002):

- Fizičke fragmentacije
- Socijalne fragmentacije
- Vlasničke fragmentacije

- Funkcionalne fragmentacije

Fizička fragmentacija javlja se kada su parcele jednog vlasnika udaljene jedne od drugih. Ova vrsta fragmentacije je posledica fizičkih karakteristika parcele – nepovoljnog položaja, oblika i veličine. Ovo je osnovni tip fragmentacije u Srbiji.

Ovaj tip fragmentacije prouzrokuje visoke troškove prevoza od jedne parcele do druge kao i visoke troškove nege useva, što na kraju uzrokuje povećanje troškova poljoprivredne proizvodnje.

S druge strane ovaj tip fragmentacije daje mogućnost gajenja različitih vrsta useva u okviru jednog poljoprivrednog gazdinstva, jer različiti usevi traže i različite tipove zemljišta. Na ovaj način se umanjuje rizik kod poljoprivredne proizvodnje. Čest je slučaj, da vlasnici prilikom ukрупnjavanja poseda insistiraju da dobiju posle raspodele najmanje dve parcele i to u različitim delovima teritorije gde se realizuje projekat komasacije.

Socijalna fragmentacija se najčešće javlja kao posledica zemljišnih reformi, posebno restitucije. Ovaj tip fragmentacije naročito je izražen u državama Istočne Evrope kao i u državama bivšeg Sovjetskog Saveza. U procesu restitucije poljoprivredno zemljište se najčešće vraća bivšim vlasnicima koji su isuviše stari da se bave poljoprivredom ili se vraća njihovim naslednicima koji žive u urbanim sredinama i nemaju nikakvog iskustva u bavljenju poljoprivrednom proizvodnjom.

Pored toga u Srbiji kao i u zemljama bivše Jugoslavije i Istočne Evrope dugo već postoji opšti trend migracije iz ruralnih u urbana područja. Taj trend je počeo odmah posle Drugog svetskog rata zbog ubrzane industrijalizacije i urbanog razvoja da bi se ubrzao od 1991. godine raspadom bivše Jugoslavije i potpuno promenio demografsku sliku u selima. Poražavajuća je činjenica da se ništa nije promenilo poslednjih godina, čak se i uvećala želja za odlaskom iz ruralnih krajeva u neku perspektivniju i sigurniju sredinu. Kao rezultat ovih demografskih migracija na kraju će samo stari i nemoćni ostati u ruralnim oblastima a situacija će se još više pogoršati a samim tim će se i povećati razlike između razvijenih i nerazvijenih delova zemlje.

Dakle, ova vrsta fragmentacije je u tesnoj vezi sa napuštanjem zemljišta i sa pogoršanjem uslova života i rada u ruralnim oblastima.

Vlasnička fragmentacija odnosi se na stanje posle privatizacije velikih poljoprivrednih kolektiva i davanjem vlasnicima prava na zemlju precizirajući pri tom veličinu parcele koju poseduje, ali ne precizirajući tačne lokacije parcela. Ovaj tip fragmentacije u Srbiji, takođe se javlja i kroz suvlasničke odnose na parceli. Nastaje kao posledica nasleđivanja tako da više lica mogu imati pravo svojine na delu parcele koji je svakome od njih određen srazmerno prema celini. Ovaj deo parcele, često se naziva idealni deo. Ovaj tip fragmentacije može da se sprečiti kroz Zakon o nasleđivanju što je i slučaj u jednom broju država Zapadne Evrope.

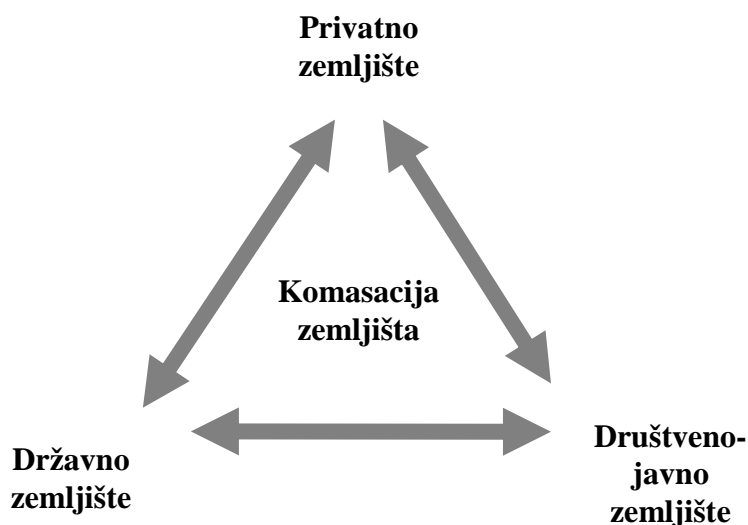
Funkcionalna fragmentacija u suštini podrazumeva nekomplementarnost, nepovezanost i nesrazmeru između sredstava značajnih za poljoprivrednu proizvodnju. Ogleda se najčešće kao neslaganje između veličine poseda i broja poljoprivrednih mašina ili infrastrukturnih objekata i raspoložive radne snage. Funkcionalna fragmentacija podrazumeva i probleme u koordinaciji između poljoprivrednih proizvođača i tržišta. Ovaj tip fragmentacije izaziva opštu neefikasnost u poljoprivrednoj proizvodnji i ruralnom sektoru.

Različiti tipovi fragmentacije ne isključuju jedni druge i mogu biti prisutni u isto vreme na jednoj teritoriji. Kako svaki tip fragmentacije ima svoje karakteristike i specifičnosti tako su i metode za njihovo uklanjanje različite. Potrebno je postojeće fragmentacije prvo ispitati a zatim primeniti odgovarajući model komasacije kako bi se problemi fragmentacije uklonili na najefikasniji način.

2.4 Istorijski kontekst komasacije

Ključno za razumevanje komasacije, njene uloge i ciljeva je posmatranje komasacije zemljišta u istorijskom kontekstu. Kroz istoriju se vidi da je komasacija uvek igrala važnu ulogu nakon sprovođenja društvenih promena. Društvo je uvek bilo dinamična pojava. Ono se stalno razvija, a osnovna pokretačka snaga tog razvoja jesu sredstva za proizvodnju. Društvene promene, bilo da su evolutivnog tipa – reforme ili revolucionarnog tipa, zahvataju skoro sve oblasti društvenog života. Proizvodnja hrane oduvek je bila najvažnija aktivnost društva, a pogotovo danas kada je zbog porasta populacije porasla i potražnja za poljoprivrednim proizvodima, zato su promene u oblasti zemljišne i agrarne politike najznačajniji segment svake društvene promene.

Najvažniji instrument u sprovođenju promena u oblastima zemljišne i agrarne politike uvek je bila komasacija (Slika 2.1).



Slika 2.1: Kretanje zemljišta kod sprovođenja promena u oblasti zemljišne i agrarne politike

Četiri ključna razdoblja u istoriji su važna za posmatranje komasacije u istorijskom kontekstu. To su doba feudalnog, kapitalističkog, socijalističkog i komunističkog društvenog uređenja. Sva ova društvena uređenja se po mnogo čemu međusobno razlikuju ali osnovna razlika je u međusobnim odnosima ljudi u procesu proizvodnje. Kroz proizvodnju ljudi utiču na prirodu ali i jedni na druge. Da bi proizvodili oni stupaju u određene odnose – proizvodne odnose – i samo u granicama tih odnosa vrši se proizvodnja. Na karakter proizvodnih odnosa utiču različiti faktori ali po svom značaju posebno se izdvajaju:

- Svojinski odnosi
- Odnosi između neposrednih proizvođača
- Odnosi u procesu upravljanja proizvodnjom
- Odnosi između subjekata u robnoj razmeni
- Odnosi u raspodeli rezultata proizvodnje

Svojinski odnosi su najznačajniji i oni određuju kakvi će biti odnosi u raspodeli tj. kakvo će biti učešće proizvođača u deobi onoga što se u društvu proizvede. Proizvodni odnosi imaju ključni uticaj na vođenje i kvalitet zemljišne politike.

Feudalizam je bio oblik društvenog uređenja u kome su se razlikovale dve klase: feudalci-plemići i kmetovi-seljaci. Feudalci su bili vlasnici svog zemljišta dok su

kmetovi bili zakupci i u obavezi da obrađuju zemlju kao i da jedan deo svojih proizvoda daju feudalcima. U to doba, feudalci – vlasnici poseda su svoje posede ukрупnjavali ratovima ili pružajući zaštitu sitnijim feudalcima koji su za uzvrat bili dužni da im predaju svu zemlju. Najveći izazov tog vremena bio je uvećanje broja stanovnika i potrebe za hranom i većom proizvodnjom. Prema dostupnim podacima, smatra se da je u 6. veku u Zapadnoj Evropi živelo 14 miliona stanovnika. U srednjem veku taj broj je uvećan na 22 miliona da bi u 13. i 14. veku došlo do velikog demografskog skoka na 73 miliona stanovnika.

Uvećanje proizvodnje u okvirima feudalnih odnosa bio je mukotrpan proces. Neke grofovije su kroz zemljišne reforme pokušale da spreče slom feudalnih odnosa. U nekim zemljama određene zemljišne reforme ipak su se sprovodile kao što je to bio slučaj sa Bavarskom gde je proces društvenog raslojavanja tekao nešto brže nego u ostalim državama. Jedna od takvih reformi koju su prihvatili i feudalci, a koju autori monografije *Komasacija u Srbiji 1860-2003* smatraju temeljima moderne komasacije jeste Uredba kneza od Kemptena–Nemačka iz 1791. godine koja je donela jedan sveobuhvatan postupak za uređenje sela i seoskog područja (Republički geodetski zavod, *Komasacija u Srbiji 1860-2003*, Monografija, 2003).

Druga zemlja koja je u to doba napravila značajne reforme je Švedska. U Švedskoj zemljište počinje da se registruje još u 16. veku za poreske svrhe da bi 1628. godine bi osnovan i Državni katastar. Gubitak privilegija feudalaca i parcelacija poljoprivrednog zemljišta tokom 18. veka dovode do toga da Švedska početkom 20. veka već ima kompletan katastar.

U monografiji *Komasacija u Srbiji 1860-2003* nalazimo da su se prve komasacije javile u Evropi još u šesnaestom veku, a i navode se izvori za ovakvu tvrdnju. Po svoj prilici, komasacije koje su imale sva obeležja današnjih projekata počinju da se izvode tek nakon formiranja slobodnih poseda i konačnog sloma feudalnog društvenog uređenja. Padom feudalizma seljaci su od korisnika postali vlasnici zemljišta koje su do tada obrađivali i to je prelomni momenat nakon koga se počinje javljati potreba za ukрупnjavanjem i uvećavanjem poseda. Dakle, tek promenom vlasništva nad zemljištem promenjen je osnov feudalnog uređenja i stvoreni su uslovi da se dugoročnije odgovori na izazove koji su doveli do sloma feudalnog uređenja.

Nije teško zaključiti da su i u okviru feudalnog uređenja sprovedene zemljišne reforme. Neke države su i u to vreme prednjačile u reformama i promenama kao što to i danas čine. Za Nemačku i Švedsku, revolucija koja se desila, bila je samo formalni prelaz, bez velikih lomova, sa jednog društvenog uređenja na drugi. Ove države kao i države na koje su one značajno uticale u doba feudalizma kao i nakon tog perioda i danas su vodeće na polju zemljišnih reformi i komasacije (Backman M., Osterberg T., 2004)

Komasacija tek u kapitalističkom društvenom sistemu dobija na značaju i postaje nezamenljiv instrument za uređenje poljoprivrednog zemljišta. Od tada pa do danas ciljevi komasacije su se menjali i umnožavali. Pored osnovnog cilja - eliminisanje usitnjenog poljoprivrednog poseda, komasacija se danas koristi i kao instrument za rešavanje drugih problema ruralnog razvoja (Backman M., 2002).

2.5 Uopšteno o komasaciji

Komasacija je prvobitno podrazumevala preraspodelu poljoprivrednog ili šumskog zemljišta od usitnjenih/fragmentisanih parcela ili njihovih delova kako bi se dobile veće i pravilno oblikovane parcele kako bi se mogle efikasnije obrađivati. Osim preraspodele poljoprivrednih parcela danas je konačni cilj komasacije zemljišta poboljšanje uslova života i rada u ruralnim sredinama. Komasacija zemljišta je zato instrument ruralnog razvoja sa višenamenskim ciljevima u okviru koje je moguća izgradnja nove putne i kanalske mreže za navodnjavanje ili odvodnjavanje kao i realizacija projekata koji se tiču unapređenje prirodnih predela, zaštite životne sredine kao i povezivanje poljoprivrede i drugih sektora privrede (Adri van den Brink, (2004).

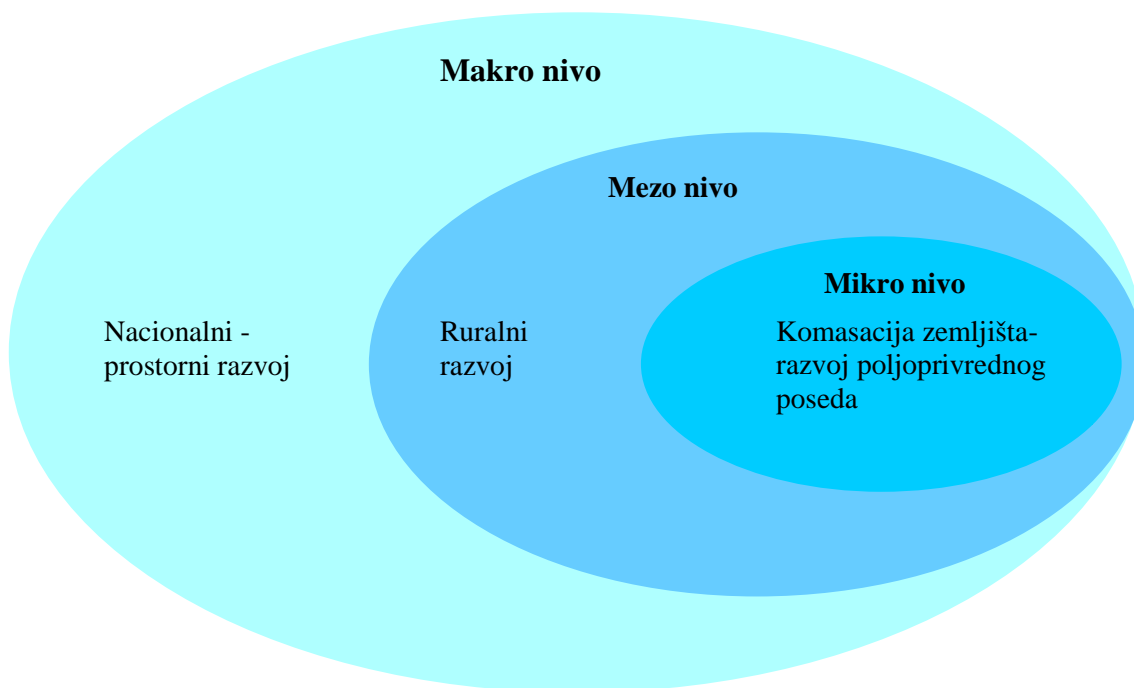
Ova promena i napredak u razumevanju krajnjeg cilja komasacije nastala je kao rezultat promene u poimanju ruralnog razvoja. Na ruralna područja ne gleda se više kao na područja koja su pogodna samo za poljoprivredu aktivnost već i za mnoge druge delatnosti (FAO, Land Tenure Studies 3, 2002).

2.5.1 Značaj komasacije

Opšti je stav da komasacija ima veoma veliki značaj ne samo za razvoj poljoprivrede već i da ima uticaj i na više različitih nivoa razvoja jedne države (Slika 2.2). Kako je definisano u FAO Land Tenure Policy Series no. 1, komasacija ima značajan uticaj na:

- Mikro nivou

- Mezo nivou
- Makro nivou



Slika 2.2: Uticaj komasacije na nivoe razvoja

Na mikro nivou, pored ukрупnjavanja i uvećavanja poljoprivrednog poseda, kroz komasaciju, realizuju se obično i infrastrukturni projekti koji doprinose efikasnijem korišćenju poljoprivrednog zemljišta. Nova putna mreža, sistemi za navodnjavanje i odvodnjavanje i nivelisanje zemljišta doprinose povećanju poljoprivredne proizvodnje i smanjenju njenih troškova i imaju direktan uticaj na poljoprivredne proizvođače. Pored toga, kroz komasacione projekte vrši se i ažuriranje katastarskog premera i vlasničke evidencije što donosi pravnu sigurnost vlasnicima poljoprivrednog zemljišta i olakšava dobijanje kredita i subvencija (FAO, 2005).

U procesu komasacije moguće je i uvećanje poljoprivrednog poseda kroz zakup ili kupovinu poljoprivrednog zemljišta iz zemljišnih banaka/fondova ili od vlasnika koji se ne bave poljoprivrednom proizvodnjom (DFFE/FAO, 2004).

Na mezo nivou komasacija utiče na regionalnu infrastrukturu i ekonomiju. Poboljšanja u infrastrukturi doprinose razvoju novih ekonomskih aktivnosti i otvaranju novih radnih mesta. Promena namene zemljišta kao i vlasništva omogućava bolje upravljanje

prirodnim resursima a samim tim pomaže poboljšanju radnih i životnih uslova na selu. Komasaacija zemljišta doprinosi ruralnom razvoju kroz izbalansirano i višenamensko korišćenje ruralnog prostora kroz usaglašene interese poljoprivrede, transporta, životne sredine, seoskog turizma, rekreacije, kulturnog nasleđa i drugih aktivnosti (Marošan S., i Đokić V., 2003).

Na makro nivou komasaacija zemljišta ima velike efekte na državnu ekonomiju i društvo. Kroz povećanje konkurentnosti individualnih poljoprivrednih gazdinstava komasaacija unapređuje konkurentnost poljoprivrednog sektora u celini. Kako komasaacija podrazumeva unapređenje infrastrukture ona posledično doprinosi razvoju svih drugih sektora povezanih sa poljoprivredom. Komasaacija takođe doprinosi razvoju tržišta zemljišta i to iz više razloga. Kao što je već u ovom radu pomenuto, rezultat komasacionog projekta je i ažuran vlasnički registar koji donosi pravnu sigurnost i olakšava zemljišne transakcije. Posledica komasacije su i veće parcele koje se lakše prodaju na tržištu. Takođe, ako su u toku procesa realizacije komasacije dostupne i zemljišne banke/fondovi one dodatno olakšavaju transakcije poljoprivrednog zemljišta i omogućavaju poljoprivrednicima proširenje poseda.

2.5.2 Ciljevi komasacije

Ciljevi komasacije se razlikuju zavisno od potreba interesnih grupa koje učestvuju u projektu komasacije. Obavezni učesnici komasacije su poljoprivrednici, ali takođe i razni predstavnici društvene zajednice i vlasti. Pojedini akteri različito naglašavaju ciljeve komasacije. Ciljevi se obično grupišu prema tome kako su vezani za (Vitikainen A., 2004):

- Unapređenje poljoprivrede i šumarstva
- Razvoj drugih grana privrede
- Unapređenje stanovanja i životne sredine
- Potrebe za drugačijim korišćenjem zemljišta

Ukidanje fragmentacije, poboljšanje vlasničke strukture, poboljšanje uslova rada, smanjenje troškova proizvodnje i povećanje produktivnosti su ciljevi koji se tiču razvoja poljoprivrede i šumarstva. U procesu komasacije poljoprivrednici koji se bave komercijalnom poljoprivrednom proizvodnjom uvek su zainteresovani za proširenje poseda zakupom ili kupovinom raspoloživog zemljišta iz zemljišnih banaka/fondova. U

šumskim područjima ciljevi komasacije fokusirani su na ukidanje fragmentacije i na unapređenje uravnoteženog i održivog korišćenja šuma kroz preparcelaciju.

Danas je jasno da poljoprivreda ne može biti jedini izvor prihoda za sve ljude koji žive u ruralnim područjima. Zbog toga se čine veliki naponi da se stvore uslovi za zapošljavanje van poljoprivrede. Zato je jedan od ciljeva komasacije zemljišta i poboljšanje komunikacije između ruralnih oblasti i gradskih centara.

Da bi komasacija bila uspešna ona mora da obezbedi dobre uslove za stanovanje u oblastima u kojima je sprovedena. Komasaacija mora da obezbedi i očuvanje i raznovrsnost flore i faune i životne sredine kroz zaštitu voda, vazduha i zemljišta od zagađenja i erozije.

Kroz komasaciju mogu da se spreče i konflikti između različitih formi korišćenja zemljišta. Ako se na komasaciju gleda kao na instrument ruralnog razvoja kao što je to slučaj u Zapadnoj Evropi onda različiti regionalni razvojni projekti utiču na ciljeve komasacije. Međutim, ako se komasacija zemljišta koristi samo kao instrument za eliminisanje fragmentacije onda je uticaj komasacije na ruralni razvoj indirektan i ograničen.

2.5.3 Faze realizacije komasacije

Procedure variraju od države do države ali u suštini razlikujemo četiri osnovne faze kod realizacije komasacije (Slika 2.3) (MPŠV, 2007, *Strategija komasacije u republici Srbiji - nacrt*, 2007):

- 1) Pripremna faza
- 2) Faza odluke
- 3) Faza planiranja
- 4) Faza implementacije

1) Pripremna faza

Pripremna faza prethodi donošenju odluke o pokretanju komasacije. Odluka o pokretanju komasacije i definisanje oblasti koje će biti predmet komasacije zavisi od rezultata aktivnosti u pripremnoj fazi. Zato je ova faza od velikog značaja. Pogrešno doneta odluka može imati nesagledive posledice za dalji tok realizacije samog projekta kao i za druge komasacije jer svaka komasacija je istovremeno i primer za buduće

projekte. Komasačiju mogu inicirati sami zemljoradnici, opština ili viši organi državne uprave, ali ni u jednom od ovih slučajeva pripremna faza ne sme da izostane. Osnovni preduslov za donošenje odluke o pokretanju komasačije je da korist od komasačije mora biti veći od troškova implementacije.

Pripremna faza podrazumeva da svaka odluka o pokretanju komasačije mora da prođe kroz proces selekcije. Selekcija podrazumeva:

a) Razvoj kriterijuma za izbor.

Ključni kriterijumi za izbor zajednice treba da budu uspostavljeni od strane nadležnog organa za sprovođenje komasačije zemljišta ili od strane ministarstva. Ovi kriterijumi treba da utiči na uspešnu realizaciju projekta i mogu se podeliti u dve kategorije:

- Kriterijumi koji treba da obezbede uspešnu realizaciju projekta i
- Kriterijumi koji treba da donesu – uvećaju koristi od projekta

b) Priprema materijala za sprovođenje kampanje.

Priprema materijala (brošura, letaka, plakata...) koji treba lokalnu samoupravu i zajednicu da informiše o projektu komasačije.

c) Organizovanje sastanaka sa regionalnom i lokalnom samoupravom.

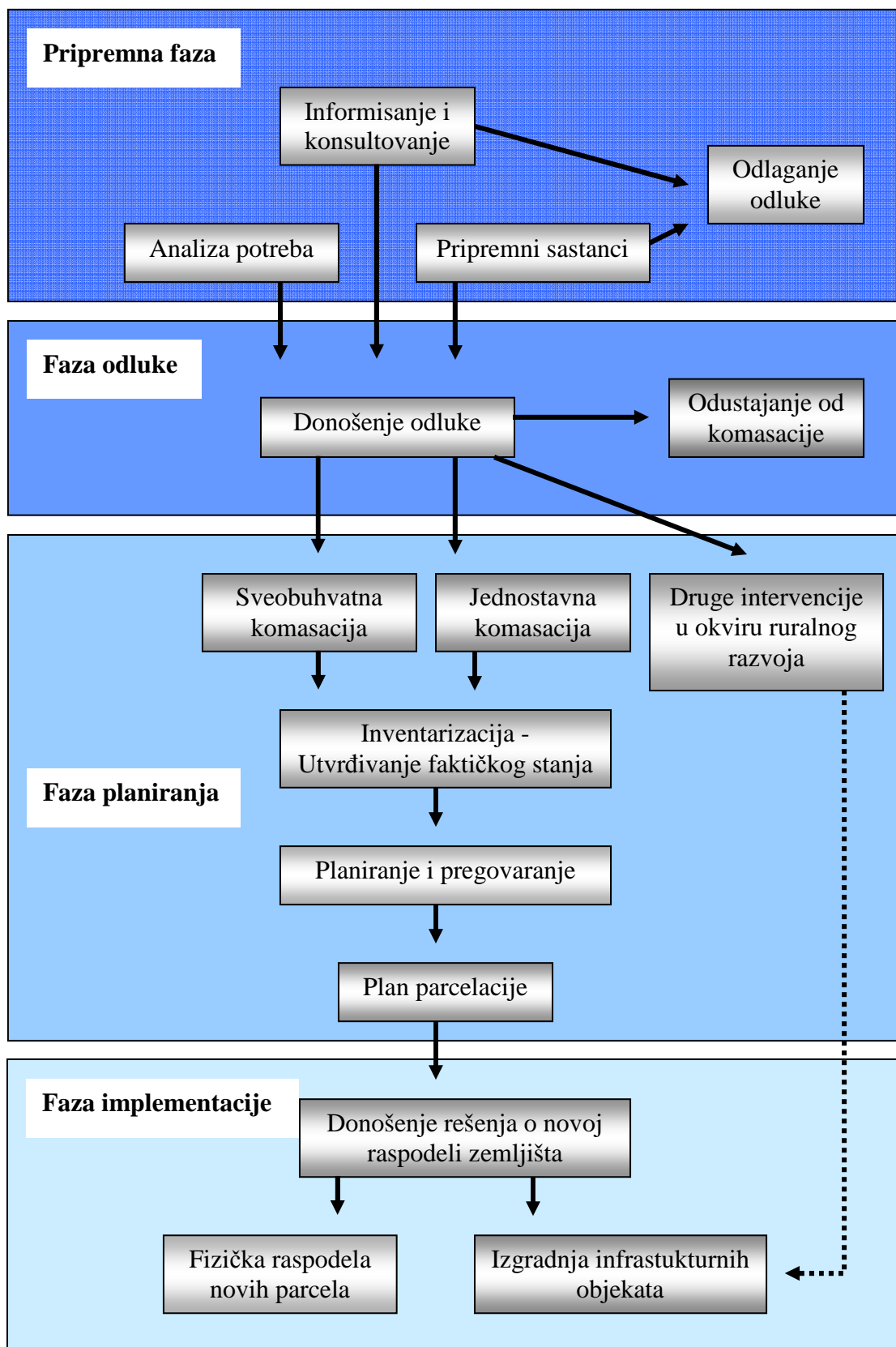
Održavanje zajedničkih sastanaka nadležnog organa za sprovođenje komasačije sa regionalnim i lokalnim vlastima ima za cilj upoznavanje lokalnih lidera sa projektom komasačije radi dobijanja njihove podrške i procene njihove spremnosti da podrže projekat.

d) Prikupljanje osnovnih podataka o zajednicama koje su identifikovane kao mogući kandidati za realizaciju projekta komasačije.

Prikupljanje osnovnih podataka podrazumeva prikupljanje sledećih informacija:

- Broj poljoprivrednika – vlasnika poljoprivrednog zemljišta
- Veličinu parcele i stepen fragmentacije
- Veličinu zemljišnih banaka-fondova koji se mogu koristiti za uvećanje poseda
- Procenat neobrađenog zemljišta
- Demografskih parametara (starosna struktura, podaci vezani za migraciju)

- Ekonomskih aktivnosti po sektorima



Slika 2.3: Faze kod sprovođenja komasacije

- e) Organizovanje sastanaka sa svakom zajednicom koja je identifikovana kao mogući kandidat za realizaciju projekta komasacije.

Na ovim sastancima lideri zajednice treba da se upoznaju sa projektom komasacije i da dobro shvate njen značaj jer od njihovog stava zavisi izgradnja poverenja ostalih članova zajednice prema projektu. Sastanci služe i da se vodeći poljoprivredni proizvođači informišu i dobije njihovo mišljenje vezano za projekat. Sastanci takođe treba da pomognu da se proceni spremnost lokalnih lidera, poljoprivrednih proizvođača i ostalih meštana da učestvuju u projektu.

- f) Analiza svake zajednice

Analiza spremnosti svake zajednice da učestvuje u projektu izvodi se na osnovu prikupljenih informacija i ima za cilj da se ustanovi da li projekat komasacije može doneti napredak zajednici kao i da se identifikuju svi rizici koji mogu uticati na uspešnu realizaciju projekta komasacije.

- g) Konačna selekcija

Nekad je jedna zajednica superiornija u odnosu na druge a nekad postoje vrlo male razlike između zajednica u spremnosti da učestvuju u projektu komasacije. U slučaju, da postoji više kandidata, odluka gde će se sve realizovati komasacija zavisi od nadležnog organa, finansijskih sredstava i drugih resursa.

2) Faza odluke

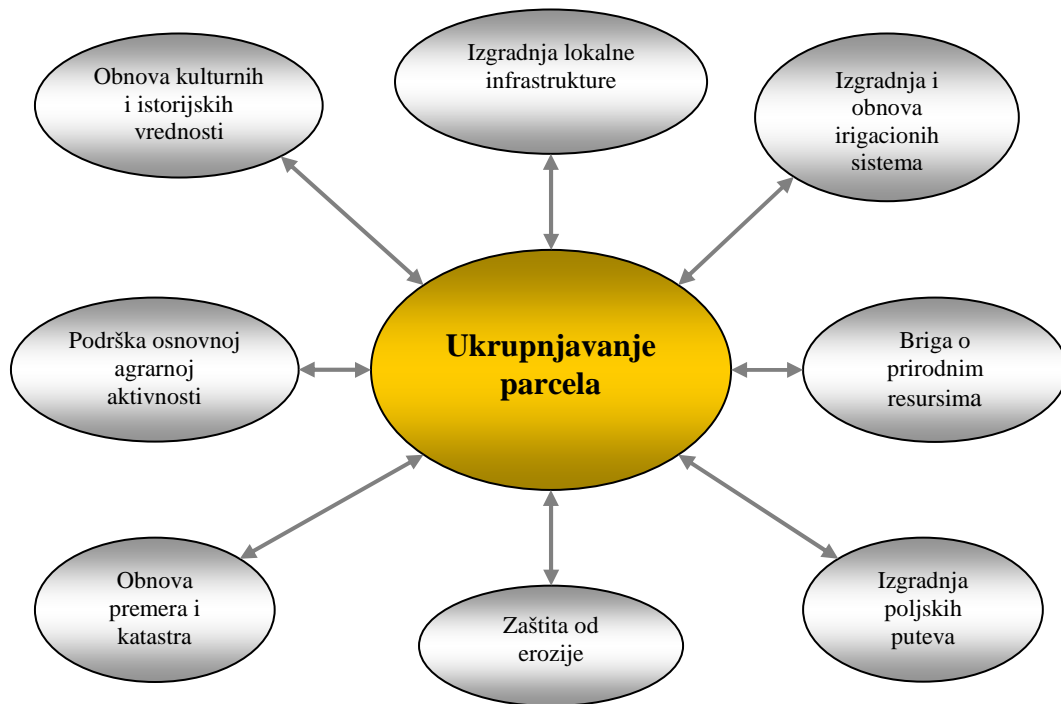
Ova faza u potpunosti zavisi od prethodne faze – pripremne faze. Dešava se da se bez kompletno sprovedene pripremne faze donose odluke o pokretanju komasacije. Pripremna faza omogućava da se na pravi način sagledaju potrebe zajednice i donese odluka o veličini teritorije i mogućim intervencijama koje treba sprovesti u okviru projekta komasacije (Slika 2.4).

3) Faza planiranja

Nova parcelacija – ukрупnjavanje postojećih parcela predstavlja najvažniji zadatak u ovoj fazi komasacije. Komascioni plan obuhvata:

- Preparcelaciju imovinskih jedinica
- Formiranje javnih površina

- Definisanje oblasti za rekreaciju i za očuvanje prirodnih predela i životne sredine
- Određivanje roka za preuzimanje novih parcela



Slika 2.4: Moguće intervencije (povezani projekti) u okviru realizacije projekta komasacije

Odgovornost za pripremu i realizaciju komasacije zavisi od države do države, odnosno od modela nadležnosti koji se primenjuje. U nekim državama su to odbori – komisije, vlasnici zemljišta i privatni konsultanti a u drugim državama to je stručnjak za premer i katastar, vlasnici zemljišta i stručnjaci iz različitih oblasti. Prilikom formiranja novih parcela obavezno se vodi računa o željama svakog vlasnika kao i o tome da novoformirane parcele odgovaraju po površini i kvalitetu parcelama pre komasacije. Da bi se dobila saglasnost, novi plan parcelacije se obično iznosi na javno izlaganje i sve primedbe se uzimaju u obzir prilikom izrade konačnog plana parcelacije. Procedure za definitivno odobrenje plana komasacije mogu da se razlikuju. Najčešće je praksa da nadležni organ državne uprave potvrđuje plan komasacije nakon razmotrenih primedbi. Svi koji su nezadovoljni imaju prava žalbe u upravnom postupku u prvom i drugom stepenu. Oni koji i posle toga ostanu nezadovoljni i smatraju da su oštećeni imaju prava žalbe i nadležnom sudu. Smatra se da tri nivoa u žalbenoj proceduri garantuju dovoljnu

pravnu zaštitu vlasnicima zemljišta. Kod dobrovoljne komasacije plan komasacije uvek mora biti konačno prihvaćen od svih učesnika komasacije.

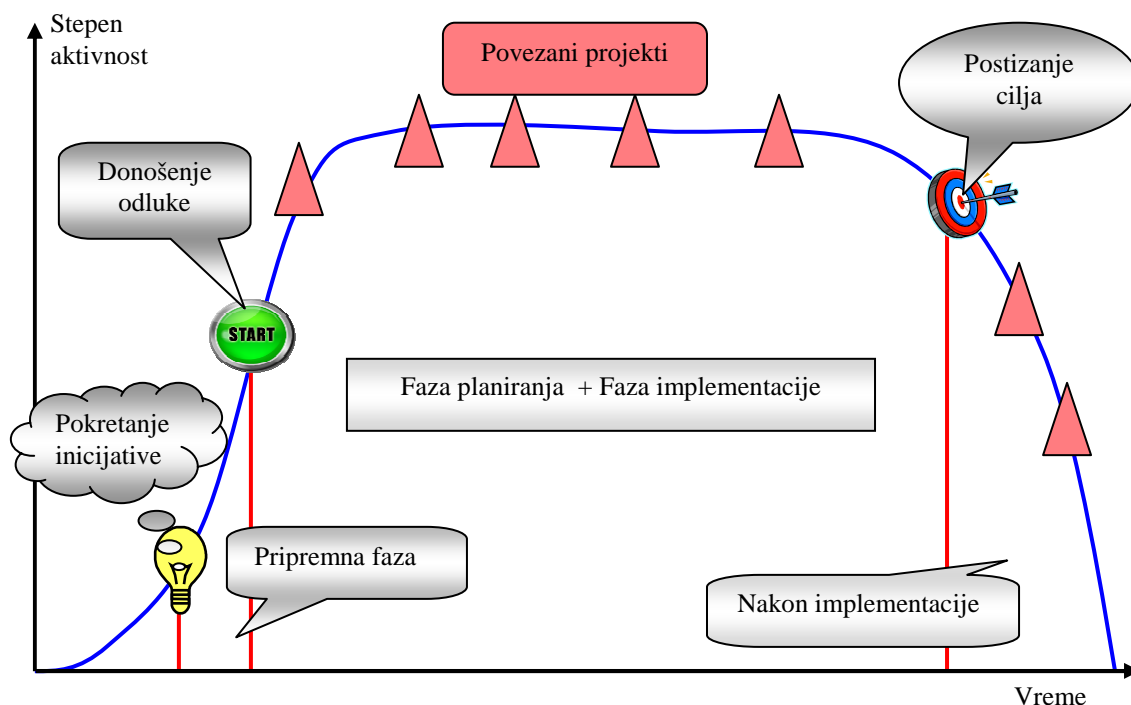
4) Faza implementacije

Faza implementacije sastoji se iz obeležavanja granica novih parcela i isplatu obračunate naknade za kompenzacije koje su dogovorene između vlasnika. Takođe, u okviru ove faze mogu da se realizuju i radovi na izgradnji puteva, drenažne infrastrukture i drugi građevinski radovi koji su predviđeni projektom komasacije. Ova faza se smatra završenom tek unošenjem promena u katastarske i vlasničke registre.

2.5.4 Vreme potrebno za realizaciju komasacije

Na vreme za koje će biti realizovana komasacije zemljišta utiču različiti faktori kao što su:

- Veličina teritorije
- Broj učesnika - vlasnika zemljišta
- Broj parcela obuhvaćenih komasacijom
- Broj povezanih projekata koji se realizuju u okviru komasacije



Slika 2.5: Životni ciklus projekta komasacije

Vreme potrebno za implementaciju komasacije može biti produženo zbog nedostatka nekih podataka, njihove neažurnosti ili zbog sporova vezanih za zemljište. Ako se za donošenje nove parcelacije zahteva visok nivo saglasnosti učesnika komasacije to takođe može uticati na vreme za koje će biti postignut cilj.

Komasacija zemljišta se najčešće realizuje kao složeni projekat koji se sastoji iz više povezanih projekata. Ti projekti se obično realizuju u okviru faze implementacije ali neki povezani projekti mogu da se realizuju i nakon te faze pošto su vlasnici preuzeli svoje nove parcele i nakon što je postignut osnovni cilj komasacije. Zato životni ciklus projekta komasacije može biti duži od potrošenog vremena po fazama (Slika 2.5) (Spijkerboer J., 2005). Dakle, vreme za realizaciju komasacije može da bude različito u zavisnosti od navedenih faktora pa tako komasacije u Norveškoj obično traju od 2 do 4 godine u Švedskoj od 5 do 7 godina u Finskoj od 8 do 12. U Holandiji komasacija može da traje od 10 do 12 godina, gde samo pripremna faza može maksimalno da traje 10 godina.

2.5.5 Modeli komasacije

Po načinu na koji se se sprovode, razlikujemo dva osnovna modela komasacije:

1. Obaveznu komasaciju
2. Dobrovoljnu komasaciju

Komasacija je izuzetno uspešan instrument koji se koristi i za razvoj sela i kao takav instrument može da obezbedi:

- Pобољшanje životnih uslova na selu, a ne samo poboljšanje primarne poljoprivredne proizvodnje
- Obnovu sela kroz trajni ekonomski i politički razvoj zajednice, zaštitu i trajno upravljanje prirodnim resursima
- Prostornu reorganizaciju kako bi se omogućilo bolje korišćenje resursa zajednice
- Povezivanje elemenata seoskog razvoja sa elementima šireg regionalnog razvoja

Zato se u okviru komasacije mogu sprovoditi i druge intervencije (Slika 2.4) odnosno realizovati neki drugi povezani projekti. Od broja povezanih projekata koji se realizuju u okviru komasacije, odnosno od složenosti samog projekta komasacije, razlikujemo sledeće modele:

3. Sveobuhvatnu komasaciju
4. Jednostavnu komasaciju
5. Individualnu komasaciju

Svi ovi modeli se međusobno ne isključuju tako da je moguće kombinovati različite modele u jednom projektu. Sveobuhvatna komasacija podrazumeva najviše promena koje ne uključuju samo projekat preraspodele parcela već i realizovanje drugih projekata značajnih za ruralni razvoj kao što je izgradnja puteva, sistema za navodnjavanje i odvodnjavanje, izgradnja zaštitnih pojaseva od vetra i erozije, izgradnja seoske infrastrukture i slično. Zbog obima posla i složenosti sveobuhvatna komasacija sprovodi se uglavnom kao obavezna komasacija.

Jednostavna komasacija pre svega podrazumeva samo preraspodelu parcela. U okviru jednostavne komasacije mogu da se realizuju i neke mere vezane za razvoj infrastrukture ali ne u istom obimu i stepenu složenosti kao kod sveobuhvatne komasacije. Jednostavna komasacija može da se sprovodi i kao obavezna i kao dobrovoljna.

Individualna komasacija se sprovodi bez učešća nadležnih organa za komasaciju i bez bilo kakvih tehničkih radova. Ovaj model komasacije predstavlja u suštini prostu razmenu parcela koja se vrši na osnovu dogovora između samih vlasnika (Slika 2.6). Kako se ova komasacija izvodi bez angažovanja nadležnih organa i bez tehničkih radova ona samim tim ne iziskuje nikakva sredstva. Kako ova komasacija ipak donosi neku korist ona se samo primenjuje kao alternativa dok se ne obezbede dovoljna finansijska sredstva da bi se izvršila sveobuhvatna komasacija na celjoj teritoriji.



Pre komasacije

Posle komasacije

Slika 2.6: Individualna komasacija

Obavezna komasacija može da se realizuje na osnovu odluke nadležnog organa čak i u slučaju kada bi svi vlasnici zemljišta bili protiv njenog sprovođenja. Ovako ekstremno nametanje komasacije se nigde danas ne praktikuje jer izaziva nesaradnju i veliki otpor poljoprivrednika, odnosno vlasnika zemljišta. Uobičajeno je da se odluka o pokretanju komasacije donosi na osnovu saglasnosti većine vlasnika poljoprivrednog zemljišta dok ostali moraju da poštuju i slede donetu odluku. Šta se smatra većinom za donošenje odluke o pokretanju obavezne komasacije zavisi od države i toga kako je ovo pitanje regulisala zakonskim aktima. Većina može da varira od proste većine do neke druge većine (npr. 2/3 većine).

Donošenje odluke o pokretanju komasacije zemljišta uvek predstavlja vitalno važnu odluku za neku zajednicu zato se praktikuje da proces donošenja odluke traje duže i da ima više povezanih etapa kako bi se postigao što veći stepen saglasnosti. I kod obaveznih komasacija, nepisano je pravilo da se komasacija pokreće tek kad se saglasi većina učesnika.

Dobrovoljna komasacija podrazumeva da je za njeno sprovođenje postignut konsenzus – saglasnost svih učesnika komasacije. Dobrovoljno sprovođenje komasacije zato zahteva vreme i obično se sprovodi na teritoriji sa ograničenim brojem vlasnika. Izuzetak je Danska gde je dobrovoljna komasacija prihvaćena kao jedini model koji se uspešno i efikasno primenjuje. Dobra strana ovog modela je da učesnici komasacije spremnije učestvuju u projektu i brže prihvataju nove parcele što često nije slučaj kod obavezne komasacije .

2.6 Zaključak

Savremeni koncept upravljanja poljoprivrednim zemljištem, kako je objašnjeno u ovom poglavlju, podrazumeva korišćenje komasacije kao nezamenljivog instrumenta. Koreni ovog koncepta sežu daleko u prošlost. Kako se društvo razvijalo tako je i komasacija dobijala sve više na značaju. Kao što se vidi na osnovu ciljeva, faza i širokog uticaja na nivoe razvoja jedne države, komasacija se može tretirati kao izuzetno složen projekat. Za sprovođenje i kontrolisanje ovako složenih projekata neophodno je uspostavljanje sistema, odnosno definisanje svih elemenata i njihovih veza koji treba da služe

postizanju zajedničkog cilja. U sledećem poglavlju, prvi put, biće definisan komasacioni sistem.

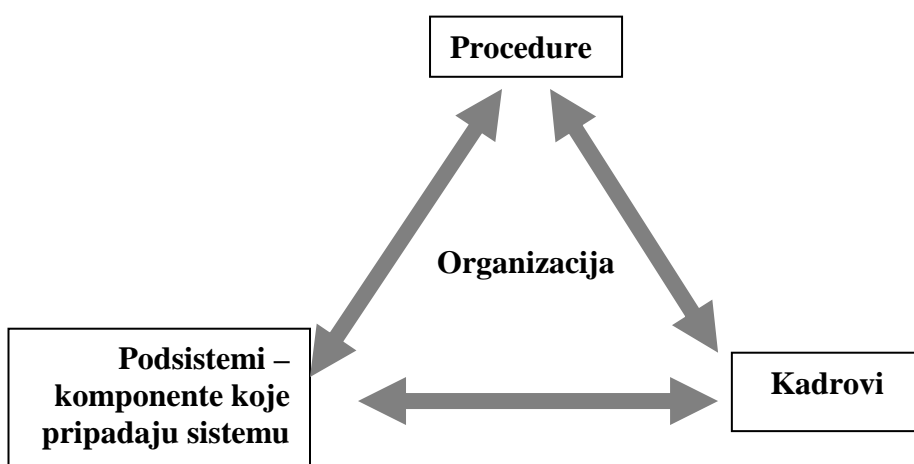
3

DEFINISANJE OPTIMALNOG ZEMLJIŠNOG KOMASACIONOG SISTEMA

3.1 Uvod

Cilj ovog poglavlja, pored definisanja optimalnog zemljišnog komasacionog sistema, je i da se pokaže sva složenost ovakvog sistema, njegova veza sa drugim najznačajnijim podsistemima, odnosno komponentama koje pripadaju sistemu. Komascioni sistem možemo svrstati u grupu prostornih sistema sa velikim stepenom složenosti. Ta složenost se ne ogleda samo u velikom broju veza između elemenata samog sistema već i u komplikovanoj interakciji sa okruženjem. Ako posmatramo komasaciju sa stanovišta teorije sistema onda komascioni sistem predstavlja sintezu četiri osnovna elementa (Slika 3.1):

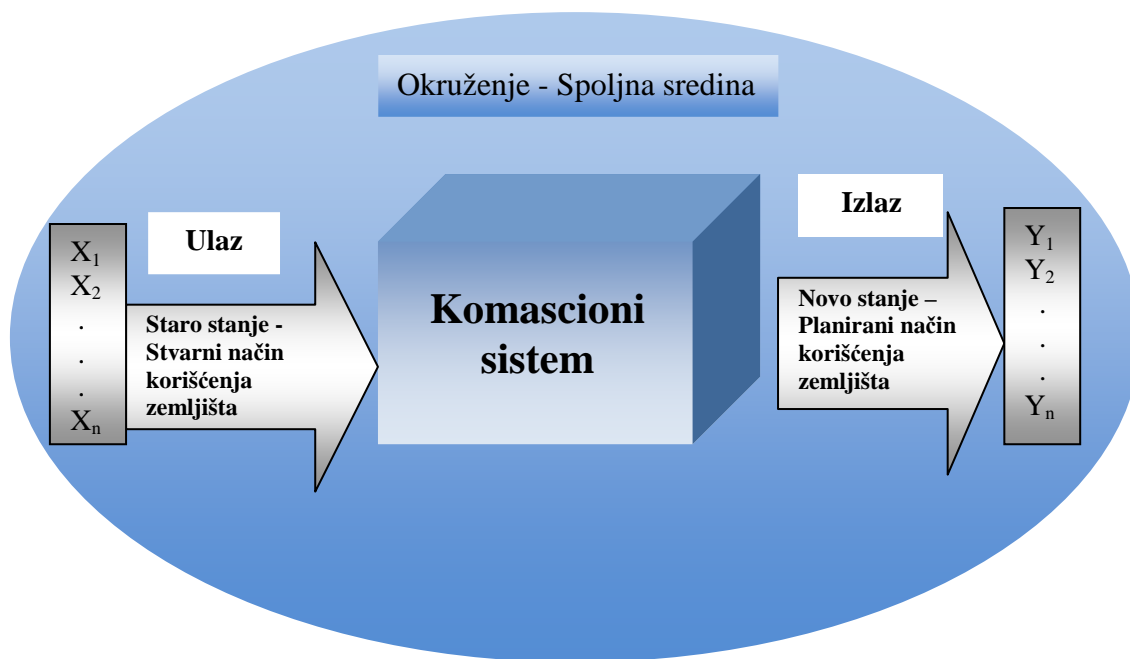
- Podsystemi – odnosno komponente koje pripadaju sistemu
- Procedure
- Kadrovi
- Organizacija



Slika 3.1: Osnovni elementi komasacionog sistema

Svaki sistem pa i komascioni sistem predstavlja celinu sastavljenu od elemenata koji su međusobno integrisani radi postizanja određenog cilja. Postoje različiti ciljevi

komasacije, koji su u poglavlju 2 detaljnije objašnjeni, i koji se razlikuju od države do države. Ciljevi komasacije drastično su se menjali i kroz istoriju. Najčešće, od postavljenih ciljeva komasacije zavisi i sama organizovanost komasacionog sistema. Osnovni oblik komasacionog sistema, ne ulazeći detaljnije u njegovu strukturu, mogao bi da se predstavi kao na slici 3.2.



Slika 3.2: Osnovni oblik komasacionog sistema

Cilj ovog poglavlja je da se ukaže na sve relevantne elemente i komponente komasacionog sistema.

3.2 Podsystemi – Komponente komasacionog sistema

Komponente komasacionog sistema su uglavnom podsystemi koji se u zavisnosti od države do države nalaze u nadležnosti posebnih vladinih institucija. Svaka komponenta ima svoju ulogu ali neke komponente zbog svog uticaja mogu biti značajnije od drugih. Zbog istorijskih, političkih, ekonomskih ili nekih drugih razloga takođe postoji neravnomerna razvijenost komponenata (podsystema) u vremenu i prostoru.

Najvažnije komponente jednog komasacionog sistema čine sledeći podsystemi:

- Katastar
- Zemljišne banke/fondovi

- Tržište
- Sistem vrednovanja i procene zemljišta

3.2.1 Katastar

Državni katastri – odnosno institucije koje su nadležne za održavanje premera, prikupljanje, održavanje i distribuciju podataka o zemljištu, na početku su jedini bili nadležni i za sprovođenje komasacije. U nekim državama sprovođenje komasacije je i danas u nadležnosti državnog katastra (kao što je npr. slučaj u Švedskoj). Neke države su formirale posebne samostalne institucije ili tela koja funkcionišu u okviru određenih ministarstava. Obično su to ministarstva za poljoprivredu. Ali bez obzira, koje institucije su nadležne za sprovođenje komasacije, bez katastarskih podataka izvođenje komasacije je nemoguće. Kako su se ciljevi komasacije menjali kroz istoriju i postajali sve složeniji tako je i potreba za efikasnim i multifunkcionalnim katastrom bila sve veća. Katastar dakle predstavlja najvažniju komponentu svakog komasacionog sistema.

Potreba uspostavljanja raznih pregleda o nepokretnostima pojavila se u najranije doba razvoja ljudskog društva upravo zbog toga što su i u to doba, kao i danas, nepokretnosti, a posebno zemljište, bili osnova za funkcionisanje svake zajednice.

Poznato je da su u Indiji, već u petom veku pre naše ere, obavljali merenja svake obradive parcele radi ocene prihoda i određivanja naturalnih obaveza prema vlastodršcu. U Persiji, Egiptu, Grčkoj i mnogim drugim državama bili su uspostavljeni pregledi o zemljištu koji su se koristili za određivanje obaveza prema državi. U tom pravcu najočitiji primer predstavlja Rimska država, koja je uvela sistematski porez i neke druge dažbine na zemljište utvrđene na osnovu uspostavljene dokumentacije o posedniku, površini, načinu iskorišćavanja i bonitetu zemljišta. Upravo ovu dokumentaciju možemo smatrati pretečom katastra zemljišta (Miladinović M., 2004).

Uloga katastra zavisila je od socijalnih, zakonodavnih, administrativnih, tehničko-tehnoloških i drugih karakteristika pojedine države. Iz tog razloga, a prema ulozi koju je imao, podela katastra je je vršena na:

- Pravni katastar
- Poreski (fiskalni) katastar

Pod pravnim katastrom podrazumeva se katastar čija je prevashodna uloga bila da osigura dokaz o vlasništvu i drugim stvarnim pravima i pravnim činjenicama vezanim za zemljište ili nepokretnosti. Ovaj vid katastra predstavlja tehničku osnovu zemljišne knjige, pa se može nazvati začetkom današnje zemljišne knjige.

Poreski (fiskalni) katastar prvenstveno je služio za određivanje iznosa poreza, što zavisi od elemenata koji utiču na visinu prihoda a to su, pre svega, površina, način iskorišćavanja (kultura) i bonitet zemljišta.

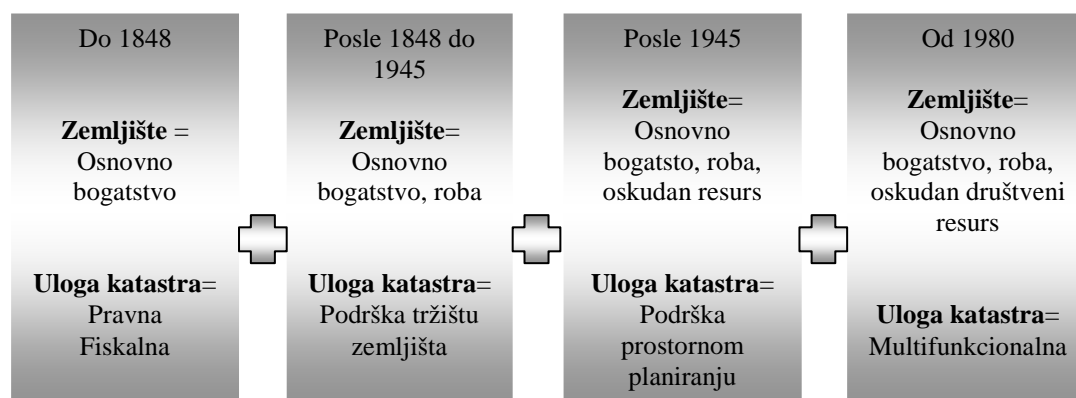
Razvoj modernog društva jedino je bio moguć ako se detaljno poseduju informacije o prostoru. Tako vođenje evidencije o nepokretnostima dobija svoj društveni, ekonomski i politički značaj. Samo ažurna dokumentacija o nepokretnostima, a posebno zemljištu, koja je metodološki uspostavljena na osnovu premera i prikupljenih podataka, daje najpotpuniju evidenciju o stanju tih nepokretnosti i pruža mogućnost da se na osnovu te dokumentacije svaka od njih individualizuje u prostoru i reguliše njen pravni status. To je bio razlog što su mnoge države dosta rano započele sistematski premer svog područja i osnovale katastar zemljišta. To se naziva tehničkim katastrom koji poseduje planove dopunjene nizom tehničkih podataka o prostoru i objektima u njemu, kao što su reljef terena, kote i koordinate niza karakterističnih tačaka i slično. Pored katastra zemljišta takođe su uspostavljeni i katastri zgrada, podzemnih vodova i objekata, šuma, puteva i slično.

Svi ovi tradicionalni katastarski sistemi koji su se unapređivali kroz istoriju u jednom trenutku zaostali su u svom razvoju – nisu mogli da u potpunosti odgovore na rastuće potrebe modernog društva. Savremeno upravljanje državom podrazumeva pre svega kvalitetnu i brzo dostupnu informaciju o zemljištu i objektima iznad i ispod površine zemljišta.

Međunarodna organizacija geodeta (FIG) na svom XX kongresu u Melburnu u Australiji 1994. godine u okviru Komisije 7 formirala je radnu grupu na čelu sa Jürg Kaufmann-om sa zadatkom da se ponovo definiše i prilagodi uloga katastra novonastalim potrebama društva.

Dva pitanja su bila posebno značajna: postojeća automatizacija katastra i uloga katastra kao najvažnijeg elementa zemljišnih informacionih sistema. Istraživanja koja su nakon

toga usledila pokazala su da danas postoji tendencija ka takozvanom polivalentnom katastru, tj. katastru koji treba da zadovolji višestruku funkciju tj. da objedini što više informacija o prostoru (Slika 3.3). To je najbolje objašnjeno definicijom katastra koja je proistekla sa sastanka Komisije 7 u Delftu u Holandiji (FIG 1995): „*Katastar je na parceli utemeljen zemljišni informacioni sistem koji sadrži zapise o interesima na zemljištu (npr. prava, ograničenja i obaveze). To obično podrazumeva definisan položaj i oblik parcele koji je povezan sa drugim zapisima koji opisuju prirodu interesa, vlasništva ili upravljanja nad parcelom, a često i samu vrednost parcele i mogućnost njenog poboljšanja. Može biti uspostavljen za fiskalne potrebe (vrednovanje i pravično oporezivanje), pravne potrebe (transakcije) kao podrška zemljišnom upravljanju i planiranju, a da bi se omogućio održivi razvoj i zaštita okoline*“.

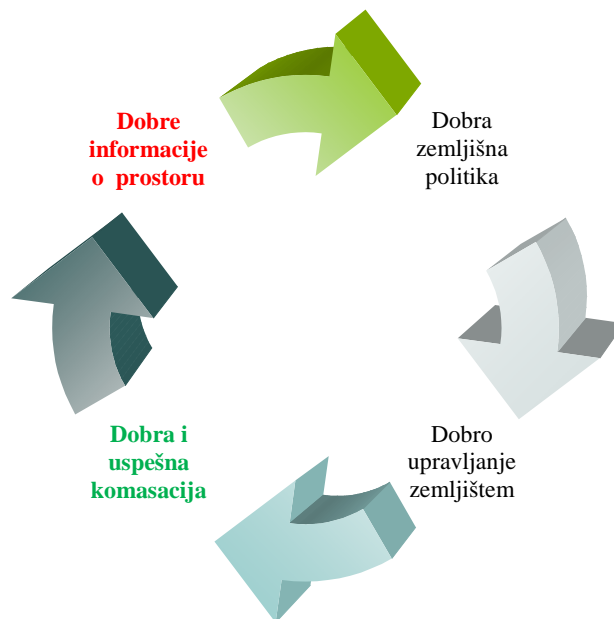


Slika 3.3: Razvoj katastarskih sistema kroz istoriju

Kao konačni rezultat FIG-ine inicijative i rada radne grupe, u okviru Komisije 7, promovisan je 1998. godine dokument *Katastar 2014* kao vizija modernog katastra. *Katastar 2014* pripremili su predsedavajući radne grupe Jürg Kaufmann i sekretar radne grupe 7.1 Daniel Steudler (Kaufmann J. i Steudler D., 1998).

Katastar 2014 – Vizija budućih katastarskih sistema nastao je kao potreba za reformom katastarskih sistema kako bi se obezbedila njegova veća efikasnost i multifunkcionalost. U ovom dokumentu je konstatovano da katastarski sistemi moraju da se reformišu kako u razvijenim zemljama zbog velike birokratizacije sistema (sporih i skupih usluga) tako i u bivšim socijalističkim državama zbog njihove neažurnosti i ograničene funkcionalnosti.

Predložena automatizacija katastarskih sistema takođe je predmet ove viziji i ona je trebala da obezbedi veću efikasnost i bolju povezanost katastarskih sistema sa drugim zemljišnim informacionim sistemima. Automatizacija je trebala da izbriše i razdvojenost katastra i zemljišne knjige, odnosno da efikasnije poveže ova dva sistema u jedan zemljišni informacioni sistem, odnosno da u potpunosti obezbedi efikasno uklapanje u druge prostorne informacione sisteme.



Slika 3.4: Dobra zemljišna politika i dobro upravljanje baziraju se na dobrim informacijama

Jedan od radikalnijih predloga *Katastra 2014* jeste i predlog privatizacije jednog dela praktičnog – terenskog rada. Smatra se da mnogi poslovi mogu biti jeftinije i efikasnije obavljani od strane privatnog sektora bez ugrožavanja sigurnosti upisa. Odnosno, da nije potrebno obavljanje svih katastarskih poslova od strane javnog sektora, ali da je kontrola i nadzor javnog sektora neophodna kod svih poslova. Različite zemlje su ovaj predlog i različito prihvatile pa je npr. u Švajcarskoj u potpunosti omogućena privatizacija katastarskih poslova. U Švedskoj svi poslovi su i dalje ostali u nadležnosti države, dok je u Srbiji terenski rad uglavnom poveren privatnom sektoru.

Da je reforma katastarskih sistema neophodna pokazao je i upitnik koji je radnoj grupi pomogao da stekne uvid u trenutno stanje katastra u svetu. Iz tabele 3.1 vidi se da su katastarski sistemi uglavnom služili za pravne i fiskalne potrebe odnosno da im je nedostajala multifunkcionalnost koja je značajna sa stanovišta funkcionisanja komasacionih i drugih prostornih informacionih sistema .

Tabela 3.1: Uloga katastarskih sistema (Tabela je preuzeta iz *Cadastrre 2014 – A vision for a future cadastral system*, strana 5)

Uloga katastra		Zakonski osnov	
		Da	Ne
Pravna uloga	27	27	2
Fiskalna uloga	27	19	7
Podrška upravljanju	24	17	11
Izrada planova	26	17	10
Vrednovanje	23	16	7
Uređenje zemljišta	25	14	11
Procena uticaja na okolinu	26	10	9
Ostalo	3	2	-

Da bi se obezbedila multifunkcionalnost katastra, vizija *Katastra 2014* pre svega je podrazumevala digitalizaciju osnovnih baza podataka o prostoru kao što su katastarski planovi, zapisi o vlasništvu i drugi opisni podaci vezani za korišćenje zemljišta (Slika 3.5). Digitalni katastarski plan predstavlja neophodnu osnovu – platformu za multifunkcionalni katastar.

Digitalizacija je pojednostavila povezivanje tih baza u jedinstven informacioni sistem i samim tim omogućila efikasnije korišćenje, razmenu i prenos podataka a sve u cilju boljeg upravljanja zemljištem. Upravljanje zemljištem time postaje transparentnije, mnogo lakše i efikasnije, a održivi razvoj moguć (Slika 3.4) (Kaufmann J. i Steudler D., 1998).

Problem vezan za digitalizaciju, a pre svega za digitalizaciju katastarskih planova u nekim zemljama u tranziciji još uvek nije u potpunosti rešen. Pored Slovačke i Srbija nije rešila svoj problem (Repan P. and Bunjak J., 2012).



Slika 3.5: Osnovni koncept Katastra 2014

Istočno evropske države kao i države bivšeg Sovjetskog saveza zbog neažurnih vlasničkih registara (zemljišne knjige) prešle su sa dualnog katastarskog sistema na jedinstveni sistem registracije.

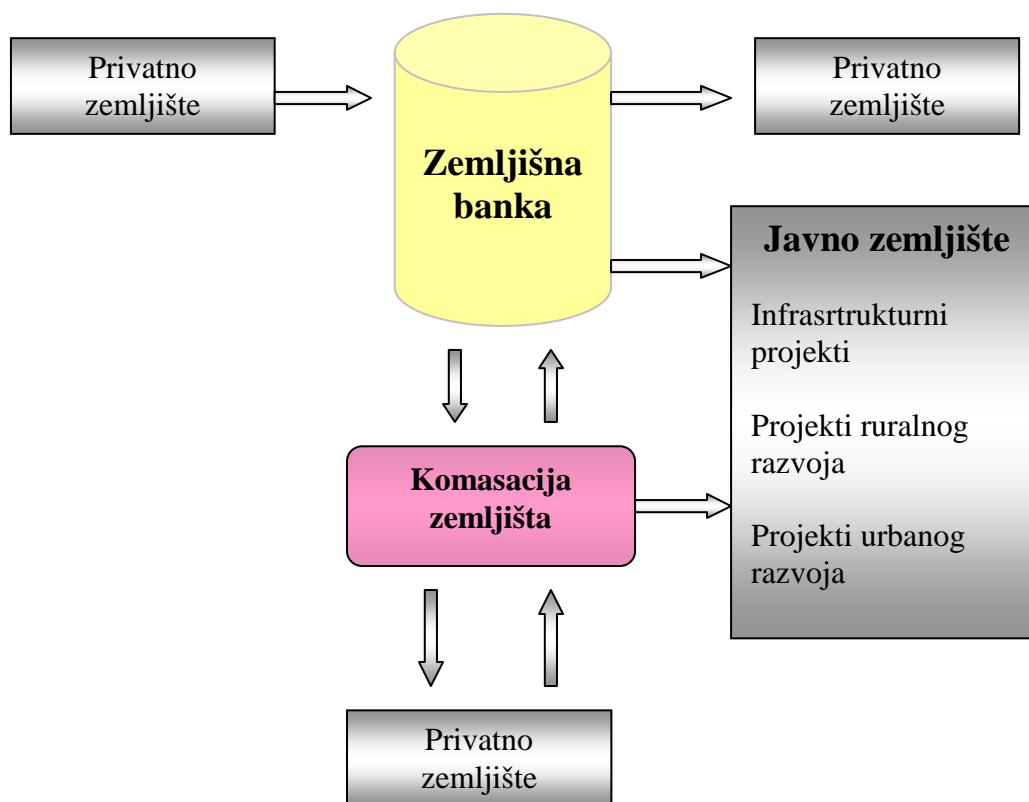
Jedan od glavnih razlog zašto još uvek nema pravih rezultata na integrisanom informacionom sistemu o prostoru, kako u Srbiji tako i u nekim zemljama u tranziciji, je što katastarski planovi nisu na višem tehnološkom nivou.

3.2.2 Zemljišne banke

Drugu važnu komponentu komasacionog sistema predstavljaju zemljišne banke. Zemljišne banke ili zemljišni fondovi mogu se definisati kao rezerve zemljišta koje se formiraju sa ciljem unapređenja strukture poljoprivrednih poseda i lakšeg realizovanja projekata zemljišnog razvoja. U zapadno evropskim zemljama još od 1960. godine zemljišne banke predstavljaju važan i nezamenljiv instrument za uvećanje poljoprivrednih poseda u procesu komasacije. U poslednjih nekoliko godina pitanje zemljišnih banaka privuklo je veliku pažnju i postalo je centralna tema na nekoliko međunarodnih skupova.

Prvi međunarodni skup „International Workshop on Land Banking / Land Funds as an Instrument for Improved Land Management in CEEC and CIS“ koji je održan u Tonderu u Danskoj, 2004. godine u organizaciji FAO i Ministarstva poljoprivrede

Danske privukao je veliki broj međunarodnih stručnjaka i postavio smernice za šire korišćenje zemljišnih banaka kod projekata ruralnog razvoja. Na međunarodnim skupovima koji su nakon toga organizovani od strane FAO - Regionalne kancelarije za Evropu i Centralnu Aziju u Pragu 2008 („Land Banks and Impact Assessment“), Santiago de Composteli 2009 („Land Development Instruments and Information Tools to Assist Land Structure Reforms: the Galician Experience“), Pragu 2010 („Land Banking and Public Land Management“), Budimpešti 2010 („International Workshop on Land Consolidation and Land Banking“) i Budimpešti 2012 („International Workshop on Land Markets and Land consolidation“) analizirani su različiti modeli i identifikovani glavni ciljevi zemljišnih banaka.



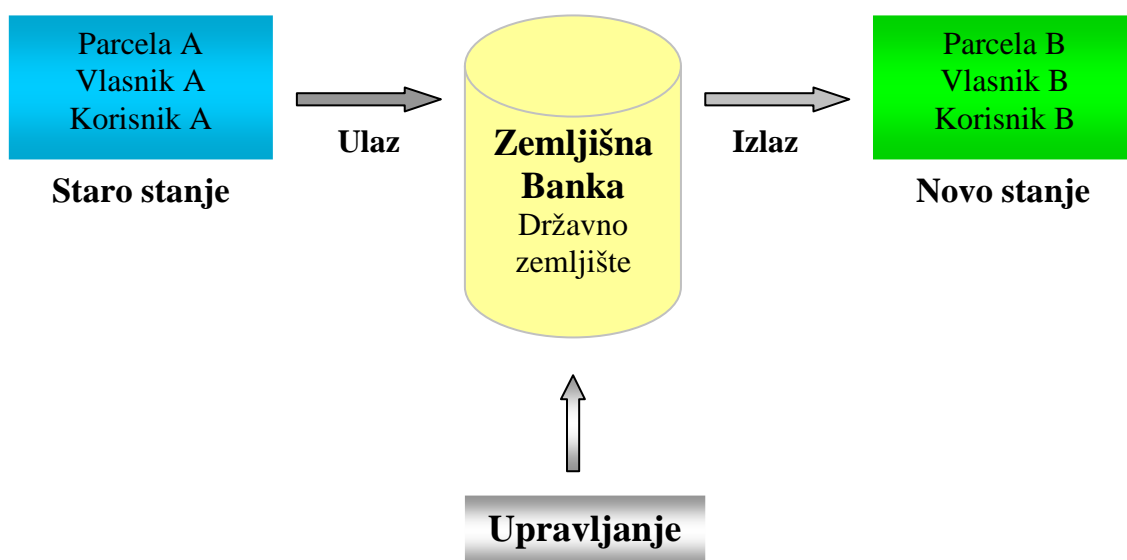
Slika 3.6: Kretanje zemljišta u okviru zemljišne banke

U početku zemljišne banke su formirane sa ciljem lakšeg realizovanja projekata komasacije - ukрупnjavanja poljoprivrednog poseda. Danas se zemljišne banke ne koriste samo vezano za komasacione projekte već imaju mnogo širu primenu (Slika 3.6). Osnovni cilj zemljišnih banaka je unapređenje tržišta poljoprivrednog zemljišta, odnosno povećanje njegove mobilnosti kako bi se izbalansirala ponuda i potražnja i

lakše dostiglo *novo stanje* koje je bolje prilagođeno potrebama održivog razvoja nego što je to *staro stanje*. Ovo *novo stanje* može se definisati kao razvojna politika na regionalnom i lokalnom nivou formalizovana u planskom prostornom planiranju. To znači da se korišćenjem zemljišnih banaka mogu ostvariti multifunkcionalni ciljevi kao što su (Andersen M. N., 2004):

- Podrška komasaciji
- Podrška tržištu zemljišta i uspostavljanju njegove kontrole
- Podrška u upravljanju zemljištem
- Podrška u realizaciji projekata ruralnog i urbanog razvoja i infrastrukturnih projekata

Ulaskom zemljišta u zemljišne banke zemljište obično prelazi u vlasništvo države – menjaju se vlasnička prava (Slika 3.7). Prve zemljišne banke u zapadnoj Evropi bile su formirane od zemljišta koje je već bilo u vlasništvu države. Fond zemljišta u okviru zemljišnih banaka se najčešće dopunjava i uvećava kupovinom zemljišta od poljoprivrednika na slobodnom tržištu i pomoću drugih mehanizama koji su zakonom propisani, kao što je korišćenje prava o eksproprijaciji i prava preče kupovine.



Slika 3.7: Model zemljišne banke sa promenom vlasničkih prava

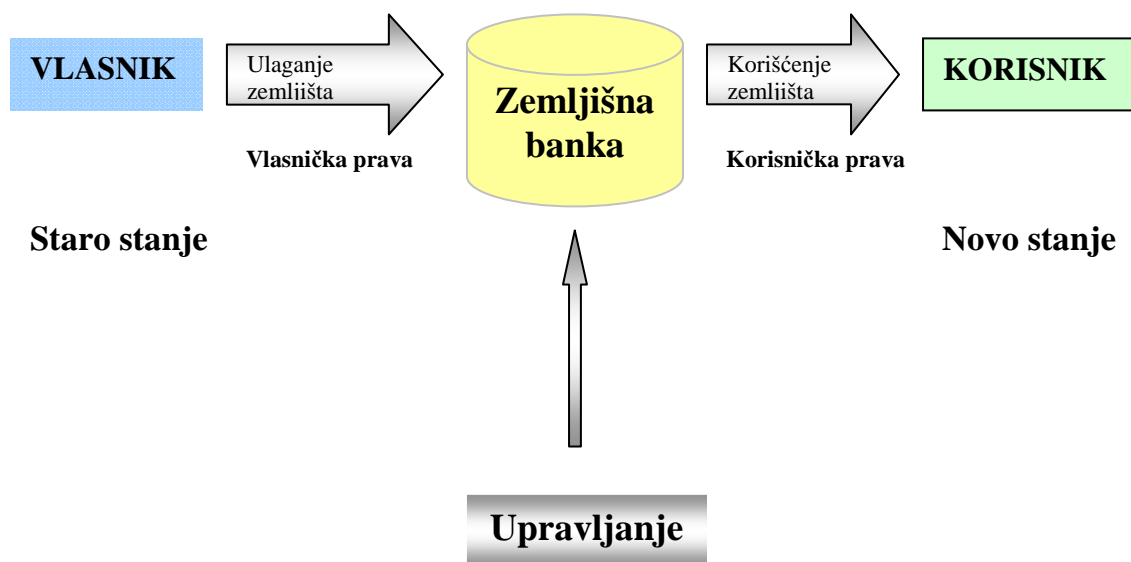
Zemljišne banke takođe mogu da doprinesu postizanju *novog stanja* tako što će se promeniti funkcija - namena zemljišta bez promene vlasničkih prava (Slika 3.8). U nekim sredinama gde vlasnici ne obrađuju svoje parcele a ne žele da ih prodaju, jer su

emotivno vezani za zemljište, zemljišne banke i tu mogu da pomognu da se zemljište bolje koristi. U Španskoj pokrajini Galicija zemljišna banka pod nazivom Ban Te Gal (Banco de Terras de Galizis) ima funkciju i da:

- Posreduje između vlasnika i zakupaca
- Garantuje pravo vlasništva nad zemljištem unetim u zemljišnu banku
- Garantuje plaćanje zakupa vlasnicima zemljišta unetog u zemljišnu banku
- Organizuje povraćaj parcele vlasniku posle isteka ugovora o zakupu

Pored ovih funkcija ova banka ima i specifične ciljeve za unapređenje života i rada u ruralnim sredinama (Law on Land Bank of Galicia, 2007):

- Obezbeđuje pravo preče kupovine i zakupa mladim poljoprivrednicima a posebno ženama kod proširenja poljoprivrednih poseda ili formiranja novih
- Uspostavlja nova naselja u oblastima koje su ozbiljno ugrožena starenjem i migracijom stanovništva
- Uspostavlja polja za poljoprivredna istraživanja i eksperimente
- Formira zajedničko - javno zemljište u cilju unapređenja održivog razvoja i zaštite životne sredine



Slika 3.8: Model zemljišne banke bez promene vlasničkih prava

Osnovna i nezamenljiva funkcija zemljišnih banaka u procesu komasacije je uvećanje poljoprivrednog poseda. Poljoprivrednici u mnogim zemljama su uglavnom suočeni sa problemom nedostatka finansijskih sredstava. Nedostatak finansijskih sredstava u

kombinaciji sa preprekama za dobijanje povoljnih kredita kod običnih banaka predstavlja ozbiljan problem za uvećanje poseda u zemljama Istočne Evrope i u zemljama u tranziciji. Problem kupovine poljoprivrednog zemljišta ne postoji samo u zemljama u tranziciji već i u razvijenim zemljama Zapadne Evrope. Blizina velikih urbanih centara i mogućnost njihovih širenja često podiže cenu poljoprivrednog zemljišta tako da ga običan poljoprivrednik ne može kupiti na slobodnom tržištu.

Većina zemljišnih banaka je organizovana na državnom nivou kao što je to slučaj u Holandiji, Švedskoj, Hrvatskoj, Češkoj, Mađarskoj, Litvaniji, Gruziji, Estoniji, Danskoj, Poljskoj, Bugarskoj, Sloveniji. U Nemačkoj zemljišne banke su organizovane na regionalnom nivou, dok su u Jermeniji i Azerbejdžanu organizovane na opštinskom nivou. Zemljišne banke uglavnom funkcionišu kao posebne državne institucije ili su organizovane u okviru već postojećih državnih institucija, najčešće u okviru ministarstva poljoprivrede ili finansija.

3.2.3 Tržište zemljišta

Postojanje funkcionalnog tržišta zemljišta je neophodna komponenta za uspešnu realizaciju projekta komasacije. Tržište zemljišta je jako važan deo privrede jedne države u celini, zato što se najveće državne i privatne investicije vezuju za ovo tržište. Što se komasacije tiče, ako nema tržišta zemljišta nema ni mobilnosti zemljišta pa samim tim nema ni mogućnosti da se kroz komasaciju uveća posed.

Svaka država je odgovorna za stanje ovog tržišta. Osnovni učesnici svakog tržišta su *prodavac* i *kupac*. Zadatak države je da uklanja tržišne nedostatke i da olakša transakciju zemljišta između osnovnih aktera.

Pored osnovnih učesnika postoje i drugi učesnici na tržištu za koje mora biti ustanovljena podela odgovornosti. Podela odgovornosti, mora pre svega da postoji između različitih državnih službi i servisa koji su zaduženi za sprovođenje transakcije zemljišta između osnovnih aktera.

Cilj svake države bi trebao da bude jačanje tržišta zemljišta kako bi se stimulisale investicije i ubrzao ekonomski rast. Različite države sprovode i različite politike. Ta politika, uglavnom zavisi od društveno ekonomskog i političkog uređenja jedne zemlje.

Za normalno funkcionisanje tržišta zemljišta neophodno je obezbediti sledeće osnove (Slika 3.9):

- Dostupnost (*Da li je zemljište koje je potrebno na raspolaganju? Ako je na raspolaganju od koga može da se kupi i po kojoj ceni i pod kojim uslovima? Koliko taj postupak traje?*)
- Sigurnost (*Ako je zemljište na raspolaganju, koja prava ima kupac vezano za zemljište i dali su ta prava sigurna? Kako se registruju i prenose prava? Da li ta prava obuhvataju pravo posedovanja, pravo korišćenja, pravo raspolaganja i pravo ubiranja plodova i prihoda od zemljišta itd.? Da li to zemljište može da se koristi kao zaloga za uzimanje bankarskih kredita?*)
- Korišćenje (*Kako zemljište može da se koristi i da li može da se unapređuje kako bi mu se vrednost povećala? Da li je moguće graditi na zemljištu i koliko traje pribavljanje dozvole za gradnju i koliko to košta?*)
- Doslednost (*Da li svi konkurenti vezano za zemljište imaju isti tretman ili su neki privilegovani prilikom kupovine i korišćenja zemljišta?*)



Slika 3.9: Osnovi funkcionisanja tržišta zemljišta

Sva ova pitanja su jako važna kod uspostavljanja tržišta zemljišta. Transakcije se komplikuju ako neka od ovih pitanja nisu jasno i transparentno regulisana. Obično se tada radi o dugoj i komplikovanoj proceduri podložnoj korupciji.

Različite zemlje su i različito regulisale ova pitanja. U nekim zemljama, država je dugo bila vlasnik svog zemljišta kao što je to bio slučaj u bivšim socijalističkim državama, dok su individualni korisnici/domaćinstva imali isključivo pravo korišćenja zemljišta. I danas se još uvek u nekim zemljama Afrike, Pacifika i Bliskog istoka u rukama lokalnih zajednica sa nejasnim vlasničkim statusom nalazi najveći deo zemljišta pogodan za razvoj poljoprivrede, turizma i industrije (World Bank, 2005).

U drugim zemljama najviše je zemljišta u privatnom vlasništvu ali država pojedinačno može biti najveći vlasnik i korisnik zemljišta. Izuzetno je važno sa stanovišta tržišta zemljišta da država raspolaže sa ovim zemljištem na ravnopravan i fer način i da bude dostupno, odnosno da omogući transakcije državnog zemljišta u privatno i privatnog zemljišta u državno.

Svaka država treba da ima jasnu politiku vezanu za državno zemljište i ta politika treba da bude u skladu sa ciljevima koje želi da postigne.

Različiti ciljevi zahtevaju različite politike i pristupe. Posedovanje državnog zemljišta ne bi trebalo da bude samo sebi cilj. Većini zemalja po ovom pitanju nedostaje strategija (Palmer D., 2010).

Osnovni ciljevi posedovanja državnog zemljišta treba da budu:

- Zaštita kulturnog blaga
- Zaštita životne sredine
- Pružanje javnih usluga
- Ostvarivanje prihoda

Ovi ciljevi mogu da budu u konfliktu pa se često dešava da država ugrozi životnu sredinu u želji da ostvari što veći prihod. Tako dolazi do sukoba između različitih interesnih grupa.



Slika 3.10: Kretanje zemljišta od državnog ka privatnom i od privatnog ka državnom kao i mere koje to kretanje omogućavaju

Politika koja je dovela do kolektivizacije poljoprivrednog i ostalog zemljišta je promenjena. Mnoge zemlje se nalaze u fazi prelaska na tržišnu ekonomiju primenjujući privatizaciju i restituciju da bi se oslobodile viška državnog zemljišta i ispravile istorijske nepravde (Slika 3.10). Druge države, da bi ostvarile gore navedene ciljeve moraju da obezbede zemlju.

Za slobodno tržište zemljišta veoma je važno da politika sticanja državnog zemljišta ne bude zasnovana na prisili već na merama koje omogućavaju dvosmerno kretanje zemljišta (Palmer D., 2010) (Slika 3.10):

- Prodaja i kupovina
- Zakup
- Razmena
- Zemljišne banke/fondovi

3.2.4 Sistem vrednovanja i procene zemljišta

Kako komasacija zemljišta podrazumeva razmenu, prodaju i kupovinu parcela da bi se dobile veće i bolje oblikovane parcele, procena vrednosti zemljišta/parcela predstavlja važnu komponentu komasacionog sistema za pravičnu realizaciju tih aktivnosti. Cilj procene vrednosti zemljišta/parcele je da se za svaku parcelu koja ulazi u komasaciju odredi njena vrednosti. Procenjena vrednost je osnova za pregovore sa vlasnicima zemljišta oko nove parcelacije.

Procena vrednosti zemljišta je složen postupak, koji obavljaju za to obrazovana i stručno osposobljena lica – timovi/komisije koji imaju licence dobijene od ovlašćenih institucija ili organizacija. Predmet procene u zavisnosti od projekta komasacije, pored poljoprivrednog zemljišta mogu biti i šume kao i pojedini objekti.

Kod komasacije zemljišta vrednost parcele može se izraziti kao:

- Tržišna vrednost
- Katastarska vrednost
- Relativna vrednost i
- Kombinacija tržišne i relativne vrednosti

Sve ove vrste vrednosti jedna drugu ne isključuju i uglavnom se prepliću i uzajamno uslovljavaju.

Tržišnu vrednost se utvrđuje u postupku masovne procene na osnovu komparativnih analiza cena o prodaji sličnih parcela na istom području i drugih statističkih podataka. Prilikom vrednovanja uzimaju se u obzir cena i vreme prodaje, lokacija, kvalitet i osobine zemljišta.

Vreme prodaje je veoma značajno jer se ekonomski uslovi često menjaju pa je u zavisnosti od tih promena neophodno obaviti usaglašavanje cena.

Lokacija je od posebnog značaja zato što postoje velike razlike u ceni u odnosu na udaljenost parcela od saobraćajnica i gradova. Parcele koje su bliže urbanim sredinama imaju veću vrednost ne samo zbog blizine tržišta velikih gradova, nego i zbog mogućnosti širenja urbanih zona. Kad se komasacija realizuje na manjoj površini uticaj lokacije je isti na sve parcele.

Kvalitet i osobinu zemljišta na najbolji način odražava njegova produktivna sposobnost - bonitet. Utvrđivanje boniteta ima značajnu ulogu kod utvrđivanja tržišne vrednosti parcele.

Sa teorijske tačke gledišta tržišna vrednost i tržišna cena su identične veličine samo kod razvijenog tržišta zemljišta, odnosno ako postoji veća zainteresovanost za prodaju i kupovinu zemljišta. Svaka prodaja i kupovina ne moraju da se realizuju na osnovu tržišne cene, naročito ako je ta kupoprodaja realizovana između bliskih rođaka. Cena u takvom slučaju može biti znatno niža od tržišne vrednosti.

Katastarska vrednost se obično uspostavlja kao osnova za naplatu poreza. Kod država u tranziciji iz socijalnih razloga katastarska vrednost često je mnogo niža od tržišne vrednosti zemljišta i kao takva nije pogodna kao osnova za procenu vrednosti zemljišta kod komasacije. Katastarsku vrednost nije preporučljivo koristiti kod realizacije projekata komasacije i zbog toga što u njenom određivanju učestvuje mali broj značajnih parametara.

Relativna vrednost je do danas najčešće korišćena vrednost kod komasacije zemljišta. Određivanje relativne vrednosti zasniva se na kvalitetu/bonitetu zemljišta i na još nekim drugim ekonomskim faktorima (udaljenosti od naselja, prilazu putevima i ostaloj infrastrukturi) (Bogdanović B., 1983).

Kvalitet/bonitet zemljišta određuju pedološke (fizičko-hemijske i biološke) karakteristike zemljišta i neke druge fizičke osobine kao što su: mikroklimatski uslovi (srednja godišnja temperatura vazduha, srednja godišnja količina padavina, relativna vlažnost, ruža vetrova), stepen erozije, plavljenost, reljef, nagib i ekspozicija zemljišta.

Pedološka ispitivanja zemljišta obavljaju se otvaranjem pedoloških profila na terenu. Pedološki profili predstavljaju jame iskopane u zemljištu koje služi za detaljno proučavanje njegovih endomorfoloških osobina, uzimanje uzoraka za fizičke, hemijske i biološke analize. Pedološki kvalitet zemljišta određuje:

- Sklop (izdiferenciranost na genetske horizonte)
- Karakter prelaza jednih horizonata u drugi
- Dubina zemljišta
- Boja (ukazuje na hemijska i ekološka svojstva)

- Mehanički sastav (tekstura)
- Struktura
- Poroznost
- Konzistencija (stanje zemljišta pri datom rasponu vlažnosti)
- Prisustvo kreča
- Reakcija sredine (ph vrednost)
- Specifične pedološke tvorevine (talozi)

Kod utvrđivanja boniteta zemljišta vrši se klasifikacija - razvrstavanje zemljišta u procenbene razrede. Jedna parcela može da se nađe u jednom ili više procenbenih razreda.

Kombinovanje tržišne i relativne vrednosti, odnosno zasnivanje relativnih vrednosti na tržišnoj vrednosti, prema dosadašnjim svetskim iskustvima kod sprovođenja komasacije predstavlja najbolji pristup u vrednovanju parcela koje ulaze u komasaciju. U kojoj meri će tržišna vrednost imati uticaja na vrednost zemljišta zavisice, pre svega, od stepena razvijenosti tržišta zemljišta. Analize tržišta i dogovor projektnog tima sa učesnicima komasacije treba da daju odgovor koji su faktori značajniji kod vrednovanja zemljišta.

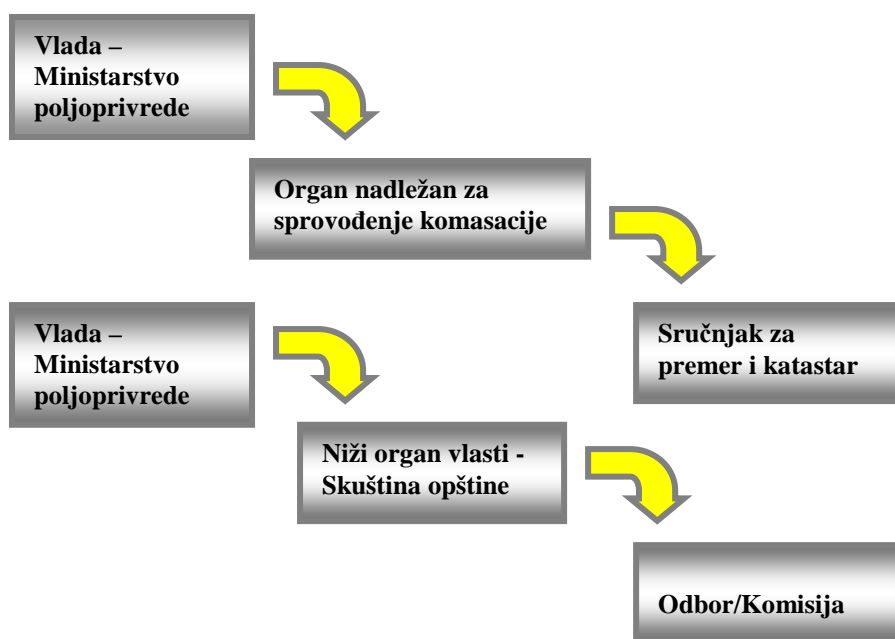
3.3 Procedure

Generalno, u svim državama procedure i postupci u okviru kojih se realizuju projekti komasacije zasnovani su na zakonu. Zakoni koji danas regulišu izvođenje komasacije datiraju iz sedamdesetih ili osamdesetih godina prošlog veka.

Idealna situacija kod sprovođenja komasacije bi bila da postoji određeni zakon za sprovođenje komasacije zemljišta koji dovoljno jasno reguliše sva relevantna pitanja. Pored osnovnog zakona koji direktno reguliše komasaciju uvek postoje i drugi zakoni koji direktno ili indirektno utiču na proces komasacije. To su obično zakoni koji regulišu različita pitanja iz sledećih oblasti:

- Poljoprivrede
- Premera i katastara
- Šumarstva
- Vodoprivrede

- Prostornog planiranja i urbanizma
- Zaštite čovekove sredine
- Ekologije
- Ruralnog razvoja
- Prometa nepokretnosti
- Eksproprijacije
- Restitucije
- Privatizacije



Slika 3.11: Različiti modeli nadležnosti kod sprovođenja komasacije

Procedure koje se sprovode kod komasacije predstavljaju složen niz aktivnosti, zadataka, koraka, odluka i drugih procesa koji se preduzimaju da bi se ostvario planirani rezultat. Sa stanovišta sprovođenja aktivnosti na realizaciji komasacije jako je važno da zakonska regulativa omogući jasno definisanje obima, dometa i mogućnosti komasacije i upravljanja procesom komasacije, odnosno omogući odgovore na sledeća pitanja:

- Ko inicira komasaciju
- Ko ima potpunu pravnu nadležnost za sprovođenje komasacije (ministarstvo, lokalna samouprava)
- Koje telo ima nadležnost za sprovođenje komasacije
- Kako je ovo telo povezano sa drugim institucijama

- Ko pravi nacrt komasacionog plana
- Ko prati realizaciju komasacionog plana
- Na koji način je omogućeno učestvovanje zainteresovanih lica i institucija
- Na koji način se pravni zahtevi rešavaju
- Na koji način učesnici komasacije i lokalna samouprava imaju uticaj na sprovođenje komasacije

Procedure koje se sprovode kod komasacije su uglavnom regulisane kao administrativne procedure pa su zato uvek u nadležnosti organa uprave. Kako je komasacija usko vezana sa poljoprivredom gotovo u svakoj zemlji je u nadležnosti ministarstva za poljoprivredu i šumarstvo. Što se tiče samog postupka sprovođenja komasacije ona može biti poverena stručnjaku za premer i katastar ili odboru – komisiji (Slika 3.11) (Vitikainen A., 2004).

U prvom slučaju – kod prvog modela, stručnjaka obično imenuje organ nadležan za realizaciju projekta komasacije a to je najčešće državni organ za premer i katastar, kao što je to u Švedskoj, Finskoj i Danskoj.

Kod drugog modela svu odgovornost za sprovođenje komasacije ima odbor – komisija (u Srbiji, Belgiji, Francuskoj, Švajcarskoj, Portugaliji, Holandiji) koju imenuje nadležno ministarstvo ili niži organi vlasti kao što su npr. skupštine opština. Odbori/komisije uglavnom se sastoje od različitih stručnjaka koji imaju znanja od značaja za implementaciju projekta komasacije ali i od predstavnika različitih organizacija i vlasti. Vlasnici zemljišta učesnici – komasacije obavezno imaju predstavnika u tim odborima – komisijama kako bi mogli da iznesu svoje stavove i utiču na odluke.

3.3.1 Organizaciona šema komasacije

Za uspešnu realizaciju komasacije izuzetno je važno da se uspostavi potpuna odgovornost između aktera odnosno da se ustanovi njihova uloga i zadaci. Uvažavajući dosadašnja iskustva na slici 3.12 dat je predlog opšte organizacione šeme svih važnih aktera (MPŠV, 2007, *Strategija komasacije u Republici Srbiji - nacrt*).

Vlada – Ministarstvo treba da ima političku i konsultativnu ulogu, kao i da koordinira aktivnosti na rešavanju pitanja u nadležnosti drugih ministarstava i republičkih agencija

(zemljišna politika, zakonodavni okvir, pitanja finansiranja, informisanja, katastra, zaštite čovekove sredine, vodosnabdevanja, telekomunikacije, saobraćaja, itd.).

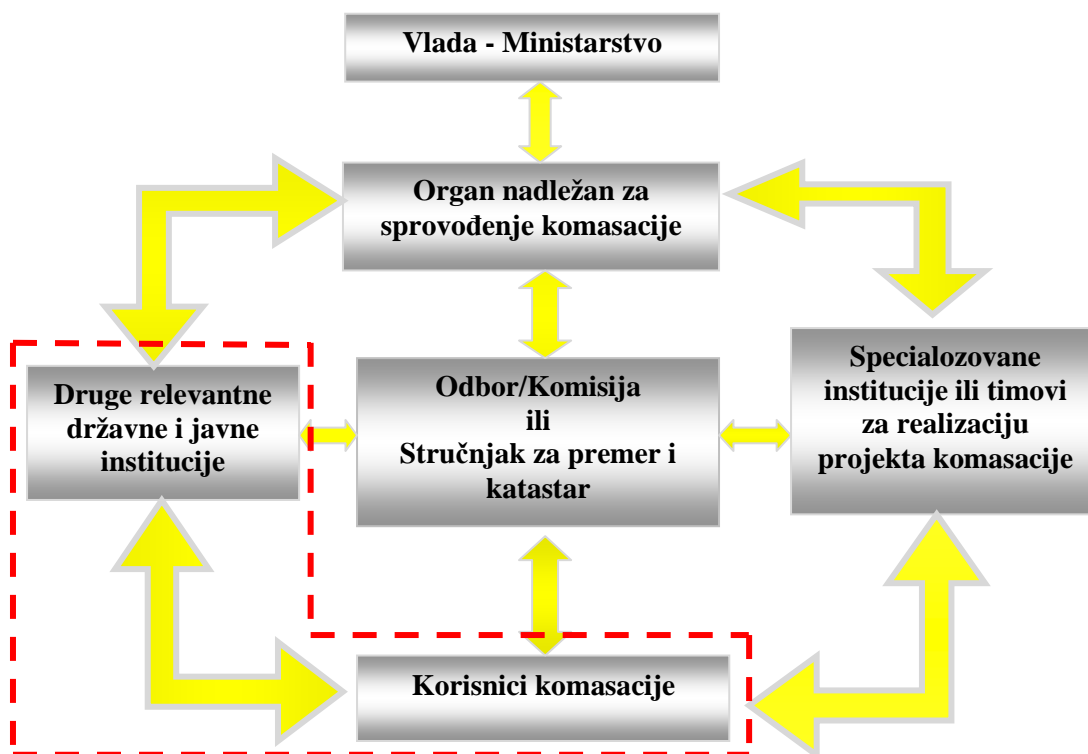
Organ nadležan za sprovođenje komasacije

Uloga:

- Koordinira rad na komasaciji i usaglašava sve inicijative na lokalnom nivou sa inicijativama drugih ministarstava i republičkih agencija
- Politička odgovornost
- Kontrola kvaliteta i praćenje realizacije komasacije

Specifični zadaci:

- Pokreće inicijativu i kanališe zahteve
- Formira odbor/komisiju ili vrši izbor stručnjaka za sprovođenje komasacije
- Koordinira i usaglašava radove sa drugim prostornim i investicionim planovima lokalne zajednice
- Obezbeđuje sredstva za finansiranje komasacije



Slika 3.12: Opšta organizaciona šema komasacije

Odbor/Komisija ili stručnjak za premer i katastar

Uloga:

- Upravlja procesom komasacije
- Zaključuje šemu raspodele novih parcela koja je pravno obavezujuća.

Specifični zadaci:

- Odobrava i zaključuje plan parcelacije i ugovore
- Sprovodi sve administrativne poslove vezano za komasaciju

Specijalizovane institucije ili timovi za realizaciju projekta komasacije

Uloga:

- Realizacija komasacije

Specifični zadaci:

- Pomoć kod upravljanja procesom komasacije
- Analiza potreba i ograničenja
- Obezbeđenje svih neophodnih preduslova za realizaciju komasacije
- Pomoć kod donošenja odluka
- Utvrđivanje faktičkog stanja
- Vrednovanje zemljišta
- Sprovođenje pregovora
- Priprema neophodnih planova (parcelacije, putne mreže, kanalske mreže, navodnjavanja, zaštite čovekove sredine, itd.)
- Realizacija planova
- Priprema kupoprodajnih ugovora

Korisnici komasacije

Uloga:

- Učešće u planiranju, donošenju odluka i realizaciji komasacije

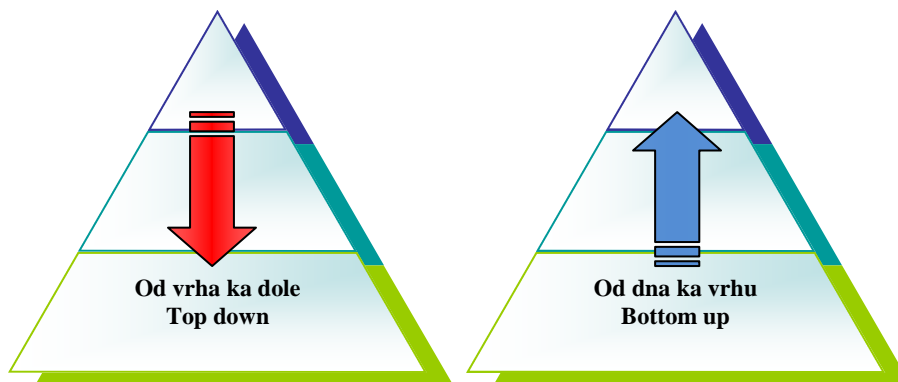
Specifični zadaci:

- Pokretanje inicijative za realizaciju komasacije
- Izbor predstavnika za komisije
- Formiranje svog predstavničkog odbora
- Finansiranje jednog dela komasacije prema unapred definisanoj šemi finansiranja

Ova šema je u potpunosti fleksibilna i primenljiva na sve modele komasacije. U zavisnosti od modela komasacije i složenosti projekta zavisi i koje će se procedure sprovoditi i po kom redosledu. Organizaciona šema u potpunosti podržava realizaciju najsloženijeg komasacionog projekta uz učešće svih aktera koji su navedeni. Kod realizacije manje složenih projekata, broj aktera se smanjuje kao i stepen njihove aktivnosti. Npr. kod realizacije jednostavne komasacije (poglavlje 2) koja se sprovodi bez tehničkih radova i zasnovana je samo na dogovoru između vlasnika, organizaciona šema bi bila ograničena samo na dva aktera (učesnike komasacije i katastar) koji su na slici 3.12 uokvireni crvenom isprekidanom linijom.

3.3.2 Upravljanje procesima kod sprovođenja komasacije

Arhitektura komasacionog sistema je izuzetno složena. Složenost sistema ne čini samo veliki broj aktera i veza između njih već i veliki broj različitih ciljeva koji često mogu da dovedu do konflikta između aktera. Upravljanje procesima i donošenje odluka kod komasacije zemljišta tradicionalno se sprovodio od vrha ka dole (*top-down*) (Slika 3.13). Ovaj pristup upravljanju, podrazumeva nametnuta rešenja gde se sve odluke donose na višim nivoima bez učešća korisnika.



Slika 3.13: Dva različita pristupa prilikom donošenja odluka i upravljanja procesima

Ako je odlučivanje centralizovano na višim nivoima odluke se sprovode relativno brzo, ali takvo odlučivanje uglavnom izaziva otpor na nižim nivoima i kod korisnika. Svaka komasacija donosi promene, a promene traže prilagođavanje. Bez obzira koliko su odluke dobre ako se sprovode od vrha ka dole obavezno na nižim nivoima izazivaju otpor kao prvu reakciju.

Komasacija koja se sprovodi na ovaj način ima veoma limitirane domete koji su prouzrokovani sledećim problemima:

- Na višim nivoima nedostaju informacije, sugestije i ideje od strane korisnika i nižih nivoa
- Kako niži nivoi nisu uključeni u odlučivanje to izaziva nemotivisanost ljudi na nižim nivoima i prouzrokuje njihovu neefikasnost
- Javlja se skepticizam kod ljudi na nižim nivoima i raste nepoverenje prema komasaciji
- Dolazi do nesporazuma u komunikaciji i neadekvatne informisanosti i jedne i druge strane
- Sve odluke se na nižim nivoima doživljavaju kao prinuda što u krajnjoj liniji kod korisnika izaziva otpor i umanjuje šanse za uspešnu realizaciju projekta komasacije

Ono što je ključna slabost ovog pristupa jeste nedostatak povratne informacije od strane korisnika i nižih nivoa. Odluke tako ne mogu da se usklade sa očekivanjima korisnika.

Upravljanje procesima kod komasacije od *dna ka naviše (bottom up)* uključivanjem korisnika komasacije i drugih nižih nivoa, izbegavaju se gore navedene zamke koje donose nametnuta rešenja (Slika 3.13). Ali ovaj pristup nosi druge zamke prilikom sprovođenja komasacije. Kada inicijative za promene dolaze samo sa dna potrebno je jako puno vremena da se sve usaglasi. U suštini, ovaj pristup je zasnovan na kolektivnom odlučivanju, a on nosi sledeće probleme:

- Postoji veoma veliki broj inicijativa a samim tim i neslaganja vezano za ciljeve komasacije i način na koji će se komasacija sprovoditi
- Ne postoji strateško sagledavanje problema već uglavnom uski i lični interesi grupa i pojedinaca
- Ovakvo odlučivanje traje predugo u odnosu na odlučivanje koje je povereno nekolicini odabranih i stručnih lica
- Ovakav participativni pristup može da izazove otpor od strane ljudi sa vrha

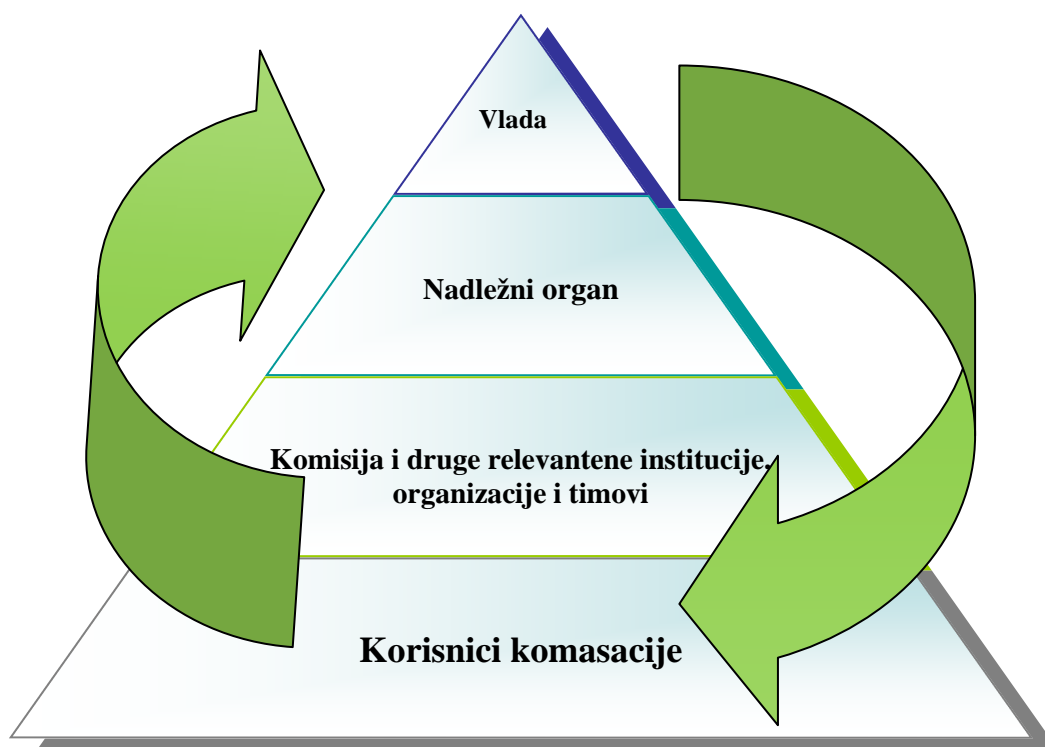
Ovaj pristup je opravdano koristiti kod uvođenje inovacija odnosno kod realizacije pilot projekata komasacije. Participativni pristup uključuje sve u sistemu, oslanja se na

različite ideje i donosi veliki broj vrednih informacija. To omogućava da se definišu nove procedure i urade korekcije i unapredi sam komasacioni sistem.

Oba ova pristupa ako se primenjuju nezavisno sama po sebi su neefikasna. Kombinovanje predstavlja danas jedino prihvatljiv pristup kod realizacije projekata komasacije (Slika 3.14). U kojoj meri treba „mešati“ ova dva pristupa predstavlja jedinu dilemu. Fokus mora da bude na povratnoj informaciji da bi se precizno ustanovilo šta korisnici žele. Svaka komasacija koja se sprovodi donosi promene.

Sve promene koje se sprovode mogu se svesti na tri osnovna pitanja:

- Kakve promene se očekuju
- Šta bi trebalo da se menja
- Šta će da se radi



Slika 3.14: Kombinovani pristup kod upravljanja procesima i donošenju odluka

Stalna komunikacija između zainteresovanih strana obezbeđuje usklađivanje promena i očekivanja i predstavlja ključ za uspešnu realizaciju komasacije zemljišta. Kada su promene usklađene sa očekivanjima tada svi u sistemu znaju:

- Zašto je realizacija projekta komasacije važna
- Šta je važno da se uradi u okviru projekta
- Da preuzmu odgovornosti za ono što se radi

Prednosti ovog kombinovanog pristupa kod upravljanja procesima i kod donošenja odluka su sledeće:

- Jasno definisani ciljevi
- Jasno definisana očekivanja od projekta
- Ubeđenost svih da se radi na pravoj stvari
- Povećava se lični doprinos svih koji su uključeni u projekat komasacije
- „Naštimanost“ svih u sistemu da rade na istom cilju
- Uspešno postizanje kratkoročnih i dugoročnih ciljeva

Uspostavljanje ravnoteže između ova dva različita pristupa ne samo da doprinosi uspešnoj realizaciji komasacije već omogućava da se sistem menja – „uči“. Ne postoji opšti recept kako usaglasiti ova dva pristupa. Svaki komasacioni sistem je poseban i slučaj za sebe. Od pažljivog pristupa upravljačkog kadra koji rukovodi sistemom zavisi u kojoj meri će kombinovati ova dva pristupa.

3.4 Kadrovi

Nema sumnje da su kadrovi jedan od najvažnijih ako ne i najvažniji element za funkcionisanje jednog komasacionog sistema. Kadrovi su osnovni nosioci radne i poslovne efikasnosti svakog sistema. Funkcionisanje i razvoj sistema zavisi od razvoja samih kadrova, njihovog broja, strukture, radnih sposobnosti i motivacije. Sistem mora stalno usklađivati razvoj kadrova sa svojim materijalnim, tehnološkim i organizacionim razvojem. Ciljevi jednog sistema mogu se realizovati samo uz adekvatnu kadrovsku strukturu i kvalitet kadrova. Kadrovi određuju potencijal svakog elementa sistema. Struktura potrebe za kadrovima zavisi od brojnih činilaca kao što su: razvoj tehnologije, ciljevi sistema, obrazovni proces, itd.

Kod realizovanja projekta komasacije obavlja se veliki broj poslova koji su različiti po obimu, složenosti i odgovornosti. Zato je jako važno da se ovom pitanju posveti velika pažnja kako vezano za stručno osposobljavanje kadrova tako i za njihovo dopunsko usavršavanje. Adaptacija sistema na brojne promene i zahteve okruženja ne može se

postići bez efikasnog razvoja kadrova. Ako se ne vodi računa o kadrovima tada kadrovi postaju ograničavajući činilac bržeg rasta i razvoja savremenih sistema.

Nedostatak kadrova može da ometa stabilan razvoj svakog sistema i stvara praznine u kadrovskoj strukturi sistema. Nedostatak kadrova može biti prouzrokovan odlivom kadrova ali kadrovsku prazninu mogu da izazovu i obrazovne institucije koje ne prate savremena društvena kretanja.

Kako su se ciljevi komasacije kroz istoriju umnožavali i postajali sve složeniji tako se i potreba za kadrovima menjala. Komasaacija je uglavnom počivala na geodetskim stručnjacima koji su posedovali izuzetno tehničko obrazovanje. Komasaacija je i danas uglavnom oslonjena na geodetske stručnjake ali izmenjenog profila.

Istorijski gledano, geodetsko obrazovanje je u osnovi bilo strogo tehničko obrazovanje. Kako komasaacija postaje osnovni instrument ruralnog razvoja sa višenamenskim ciljevima koji podrazumevaju da se u okviru komasacionog projekta pored prostog ukрупnjavanja parcela realizuje i veliki broj pridruženih projekata, koncept obrazovanja geodeta se drastično izmenio. Geodeta nije više samo stručnjak tehničkog profila, već osoba spremna da zadovolji tehnološke, socijalne i ekonomske potrebe društva za kvalitetnim i višenamenskim prostornim informacijama. Ova tvrdnja proizilazi iz definicije Međunarodne unije geodeta (The International Federation of Surveyors - FIG), koja glasi: "*Geodeta je profesionalac sa akademskim obrazovanjem i tehničkom stručnošću sposoban da:*

- *Prikuplja, analizira i prezentuje georeferencirane prostorne podatke;*
- *Koristi te informacije za potrebe prostornog planiranja i implementira ih pri uređenju zemljišta, morskih resursa, i drugih objekata na i ispod zemljine površi; i*
- *Realizuje i razvija istraživanja u gore navedenim oblastima"*

Kada je znanje o uređenju zemljišne teritorije u postupku komasacije u pitanju, tada se od geodetskog stručnjaka zahteva mnogo više od čisto tehničkog znanja. Geodeta mora da zna da izvrši planiranje novih katastarskih parcela, da poznaje i primenjuje pravne propise u pomenutoj oblasti, odnosno da je sposoban da proceni vrednost zemljišta. Istovremeno, on mora da poseduje i menadžerske i pregovaračke sposobnosti, neophodne za kvalitetnu, uspešnu i brzu realizaciju zadatah ciljeva.

Posle 1980. godine u obrazovnom sistemu na akademskom nivou u mnogim razvijenim zemljama uvodi se mogućnost obrazovanja specijalizovanog stručnjaka za oblast uređenja zemljišne teritorije. Do tada su se ovim poslom uglavnom bavili inženjeri geodezije i poljoprivrede uz konsultacije sa stručnjacima za oblast prostornog planiranja. Uočena je potreba za dodatnim obrazovanjem stručnjaka koji će, pored svog osnovnog obrazovanja, imati znanja i iz različitih oblasti neophodnih za uređenje i upravljanje zemljištem.

Različite zemlje su različito i rešile ovaj problem. U okviru već postojećih programa uvedeni su novi predmeti ili su otvorene potpuno nove studije. Sve u svemu, suština promena obrazovnog sistema vezana za oblast upravljanja zemljištem bazirana je na kombinovanju kurseva iz oblasti tehnike, prava i ekonomije (Božić B., Gučević J., Marošán S., 2009) (Slika 3.15):



Slika 3.15: Koncept obrazovanja stručnjaka za oblast uređenja i upravljanja zemljištem

Potreba za novim profilom obrazovanja nastala je kao posledica promena koje se svode na:

- Promene vezane za značaj upravljanja zemljištem
- Promene vezane za strateške ciljeve komasacije
- Promene vezane za organizaciju prostornih sistema i upravljanje

- Promene u tehnološkoj koncepciji u oblasti prikupljanja i obrade informacija
- Promene u tehnološkoj koncepciji realizacije projekta kod uređenja zemljišta

Pored osnovnog obrazovanja za određene grupe stručnjaka koji već učestvuju u komasaciji na različitim zadacima neophodno je organizovati i dodatnu obuku. Dodatna obuka trebalo bi da bude vezana za:

- Inovativne programe i
- Za programe obučavanja prema aktuelnim potrebama

Inovativni programi podrazumevaju proširivanje osnovnih znanja i novina iz oblasti komasacije i jako je važno da to bude kontinuirani proces koji se realizuje u obrazovnim institucijama visokog obrazovanja.

Pored kontinuiranog sprovođenja inovativnih programa za kadrovsko osposobljavanje je važno i obučavanje koje bi se održavalo „od slučaja do slučaja“ i bilo vezano za realizaciju konkretnih projekata i zadataka.

Pored osnovnog obrazovanja i dodatne obuke za uspešno kadrovsko osposobljavanje važno je sprovoditi i druge vidove edukacije, kao što su seminari, prezentacije izveštaja, projekata i slično.

Zbog velikog značaja kadrova za funkcionisanje komasacionog sistema, posebnu pažnju treba obratiti na vođenje kadrovske politike koja podrazumeva više povezanih aktivnosti od planiranja, utvrđivanja profila kadrova, prethodnog stručnog osposobljavanja, dopunskog stručnog osposobljavanja i usavršavanja.

3.5 Okruženje komasacionog sistema

Zemljište je jedan od najvažnijih resursa bez koga bi život na zemlji bio nemoguć. Zemljište je oduvek bilo i ostalo osnovni generator bogatstva svake države. Domaćinsko gazdovanje zemljištem predstavlja osnovu privrednog razvoja.

Oporezivanje zemljišta vekovima je bio način za prikupljanje državnih prihoda. Ali njegov značaj danas daleko prevazilazi ekonomske i političke dimenzije. Ono je jedno od najbitnijih uslova opstanka ljudske vrste. Porast broja stanovništva doveo je do

širenja naselja, izgradnje industrijskih objekata, saobraćajnica i smanjenja površina pod obradivim zemljištem, pašnjacima i šumama.

Do pada feudalizma zemljište je pre svega obezbeđivalo vlasnicima bogatstvo i primarni izvor prihoda kao i uticaj u društvu. U tom periodu katastri su uglavnom služili za registrovanje vlasništva i oporezivanje. Zemljište je retko menjalo vlasnika, a kada se to i dešavalo onda je to uglavnom bio rezultat ratova i osvajanja. Posle buržoaske revolucije zemljište prestaje da bude osnovni izvor bogatstva i postaje roba i izlazi na tržište. Tako zemljište dobija jednu od svojih najznačajnijih ekonomskih karakteristika – tržišnu vrednost.

Posle Drugog svetskog rata dolazi do ubrzanog ekonomskog razvoja i do drastičnog porasta broja stanovništva u svetu, što je uticalo na zemljište da pored toga što predstavlja glavni ekonomski resurs postane i oskudan resurs. Zemljište tako pored osnovnih funkcija dobija mnogo drugih dodatnih funkcija. Time se značaj zemljišta povećava što znatno komplikuje odnos komasacionog sistema i okruženja. Prema intenzitetu i načinu delovanja na komasacioni sistem, okruženje možemo podeliti na (Slika 3.16):

- Mikro i
- Makro nivo

Mikro nivo predstavlja deo okruženja gde se realizuje projekat komasacije. Ovaj nivo obuhvataju faktori koji su izvan organizacionih granica sistema. Mikro nivo određuju ciljevi komasacije, javnost i način upravljanja silama koje deluju na funkcionisanje sistema komasacije kod postizanja ciljeva. Na ovom nivou, sistem može značajno da utiče na svoje okruženje i da ga menja, odnosno da eliminiše ili umanja negativan uticaj.

Na makro nivou uticaji pojedinih sektora su različiti, pa na osnovu načina i intenziteta interakcije, okruženje na ovom nivou možemo podeliti na:

- Specifično i
- Opšte okruženje.

Specifično okruženje na ovom nivou čine sektori sa kojima je komasacioni sistem u direktnoj interakciji (vladin sektor, sektor poljoprivrede, sektor za prostorno planiranje i uređenje i sektor za finansije).

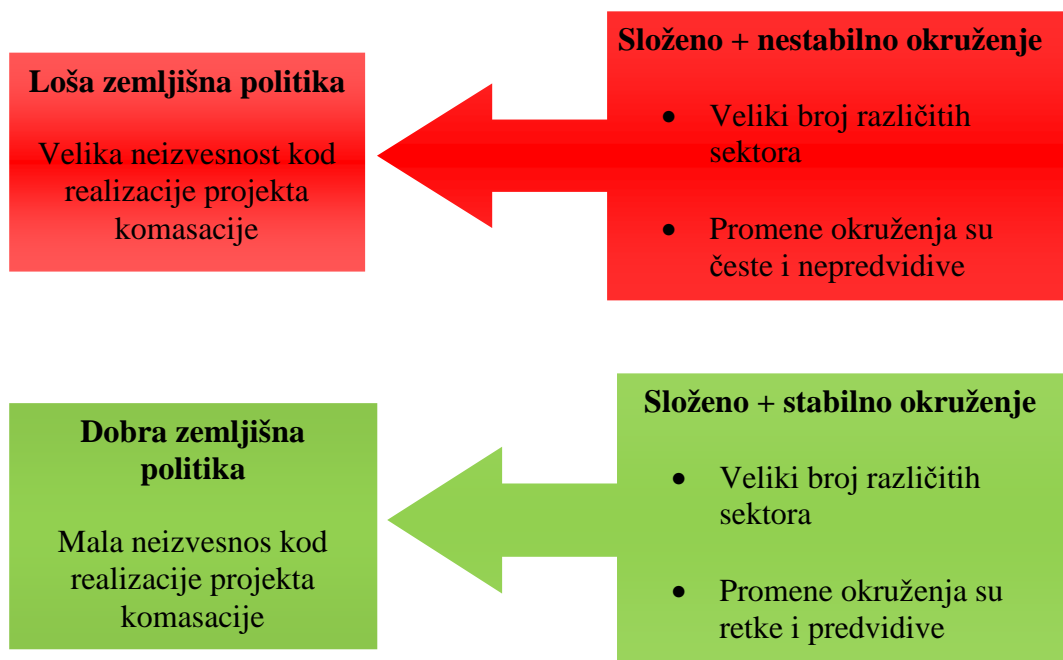
Opšte okruženje čine sektori koji ne utiču na komasaciju direktno već indirektno (sektor za ekonomiju, obrazovni sektor, sociokulturni sektor, itd.) ili posredno deluju na specifično okruženje. Na sektore makro nivoa sistem komasacije skoro da nema nikakav uticaj.



Slika 3.16: Uticaj okruženja na komasacioni sistem

Veliki broj elemenata okruženja koji se razlikuju, kao i način uspostavljanja veza između elemenata, čini uticaj okruženja na komasacioni sistem veoma složenim. Sveukupni uticaj okruženja na komasaciju može se definisati kao zemljišna politika.

Za uspešno funkcionisanje komasacionog sistema neophodna je da se vodi dobra zemljišna politika, odnosno da promene okruženja ne budu česte i nepredvidive (Slika 3.17).



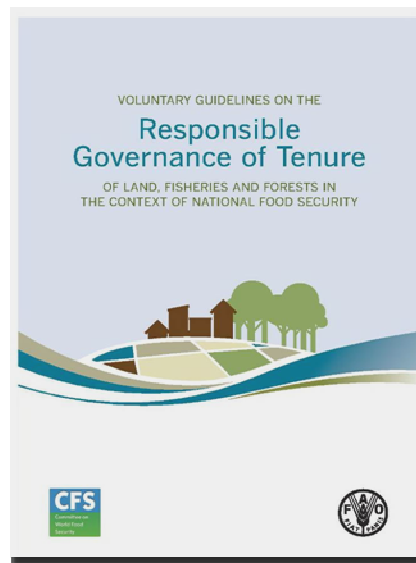
Slika 3.17: Uticaj okruženja na realizaciju projekta komasacije

Koliko je važno voditi dobru zemljišnu politiku uočeno je od strane Komiteta za svetsku prehrambenu sigurnost - Committee on World Food Security (CFS). U publikaciji pod nazivom *Odgovorno upravljanje posedom (Responsible Governance of Tenure)*, <http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf> data su dobrovoljna uputstva vladama za „podešavanje“ okruženja (Slika 3.18). Ova publikacija ima za cilj da se unapredi upravljanje zemljištem i doprinese globalnim i nacionalnim naporima na iskorenjivanju gladi i siromaštva. Smernice su dobrovoljne – nisu obavezujuće i ne zamenjuju postojeće nacionalne i međunarodne zakone već promovišu principe po kojima bi te zakone trebalo prilagoditi radi unapređenja održivog razvoja (FAO/CFS, 2012).

Publikacija je zvanično promovisana na posebnoj sesiji CFS-a koja je održana 11. maja 2012. godine. Zvaničnoj promociji prethodila je serija konsultacija i javnih rasprava tokom 2009. i 2010. godine u koje je bilo uključeno preko 1000 ljudi iz 130 država iz vladinih institucija, privatnog sektora i specijalizovanih institucija. Finalna verzija je pripremljena tokom 2011. i 2012. uz stalne konsultacije sa zainteresovanim stranama.

Smernice su bazirane na opšte prihvaćenim principima koje bi svaka država trebala da uvažava:

- Priznavanje i poštovanje svih legitimnih prava nad posedom
- Zaštita legitimnih prava od uzurpacije poseda
- Unapređenje legitimnih prava
- Efikasnu pravnu reakciju kada su ta prava povređena
- Preventivno delovanje na sprečavanju korupcije i kršenju legitimnih prava



*Slika 3.18: Naslovna strana publikacije o odgovornom upravljanju posedom
(<http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>)*

U dobrovoljnim smernicama tretirana su sva pitanja od značaja za sprovođenje dobre zemljišne politike kao što su:

- Priznavanje i registracija legitimnih prava nad zemljištem
- Eksproprijacija i naknada
- Restitucija
- Prostorno planiranje i komasacija
- Vrednovanje zemljišta i oporezivanje
- Tržište zemljišta i investicije
- Uticaj klimatskih promena, prirodnih katastrofa i ratnih sukoba na zemljište i njegovo korišćenje

Implementacijom preporuka predloženih u *Odgovornom upravljanju posedom* postigli bi se pozitivni efekti okruženja, olakšalo bi se funkcionisanje i omogućila veća efikasnost komasacije i drugih prostornih sistema u uređenju i upravljanju zemljištem - jednog od najvažnijih resursa svake države.

3.6 Zaključak

U ovom poglavlju opisan je optimalni komasacioni sistem. Definisani su svi njegovi značajni elementi i ukazano na njegovu složenost. Na njegovu složenost zapravo utiče složena priroda njegovih komponenata. Komponente komasacionog sistema su takođe sistemi koji imaju unutar i van njega jako specifičnu i značajnu funkciju.

Složenost sistema komasacije ne čine samo njegove komponente već i njegova komplikovana interakcija sa okruženjem. Okruženje, kao što se vidi, utiče značajno na funkcionisanje sistema. Pored komponenti koji će biti predmet vrednovanja, posebna pažnja u sledećem poglavlju biće usmerena i na reviziju komasacionog sistema kao odgovor na uticaj okruženja.

4

DEFINISANJE VREDNOSNOG OKVIRA I METODOLOGIJE ZA OCENU ZEMLJIŠNIH KOMASACIONIH SISTEMA

4.1 Uvod

U prethodnim poglavljima data je relevantna osnova koja je od značaja za definisanje okvira i metodologije za ocenu zemljišnih komasacionih sistema. Svi osnovni elementi važni za funkcionisanje komasacije dati su u poglavlju 2 i 3. Takođe su analizirani i spoljni uticaji od važnosti za funkcionisanje komasacionog sistema. U ovom poglavlju, na bazi toga, biće izloženo kako okvir za praćenje i ocenu kvaliteta komasacionog sistema treba da izgleda kako bi se u poglavlju 5 primenio kod analize odabranih komasacionih sistema

Potreba za obuhvatnim, validnim i pravim informacijama kako sistem funkcioniše postoji već dugo. Pošto nije bilo praćenja i vrednovanja, nije bilo ni adekvatnih mehanizama koji bi tačno ukazali na probleme i na jasan način pokrenuli inovativne i reformske procese. Nedostatak precizno definisanog vrednosnog okvira je razlog što praćenje i vrednovanje komasacionih sistema nije doživelo ozbiljniji pokušaj realizacije.

Svakom sistemu je neophodan primeren i savremen način praćenja koji treba da odlikuje objektivnost, validnost i pouzdanost radi unapređenja kvaliteta komasacionih projekata u uslovima pod kojima se ti projekti realizuju.

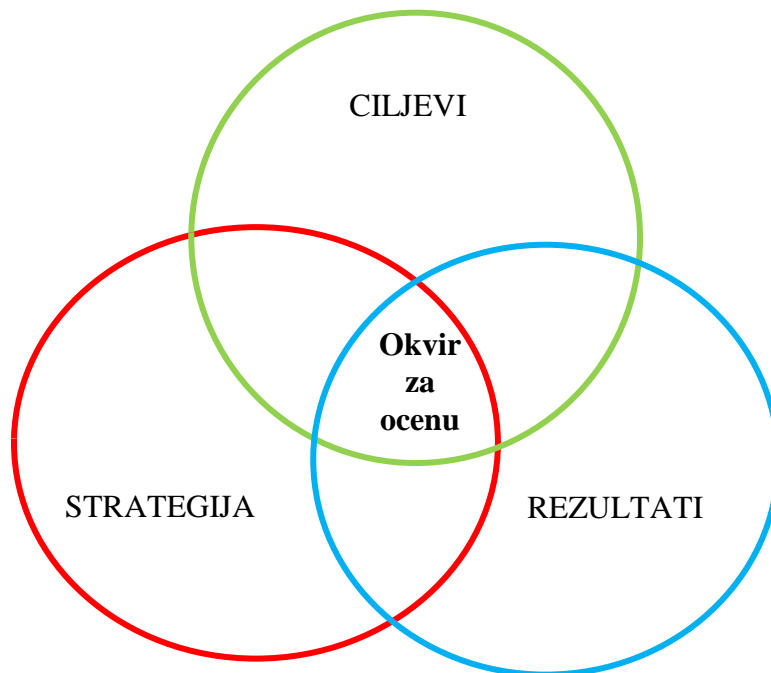
Ovo poglavlje započinje sa pregledom opšteg okvira komasacionog sistema da bi se nakon toga okvir proširio sa uspostavljanjem okvira za vrednovanje njegovih najznačajnijih komponenti.

Na kraju ovog poglavlja predlaže se metodologija za ocenu komasacionih sistema.

4.2 Opšti okvir za ocenu komasacionih sistema

4.2.1 Elementi za ocenu komasacionih sistema

U prethodnim poglavljima je već konstatovano da komasacioni sistem spada u grupu prostornih sistema sa veoma složenom strukturom pa samim tim ni definisanje vrednosnog okvira za njegovo ocenjivanje ne predstavlja jednostavan i lak zadatak. Za bolje razumevanja komasacije i njenog značaja FAO je organizovao veliki broj seminara na kojima je omogućeno da stručnjaci iz različitih zemalja razmene svoja iskustva vezano za komasaciju, njene ciljeve, način njenog sprovođenja i rezultate. Prvi značajan seminar organizovan je u Minhenu 2002. godine a poslednji u Budimpešti 2012. godine. Organizovano je preko dvanaest seminara na kojima je centralna tema bila komasacija (<http://www.fao.org/europe/activities/land-tenure/landconscee/en/>).



Slika 4.1: Tri centralna elementa vrednosnog okvira

Na osnovu rezultata ovih seminara, kao i na osnovu analize velikog broja prezentacija koje se mogu naci na sajtu <http://www.fao.org/europe/activities/land-tenure/landconscee/en/> može se zaključiti da su tri centralna elementa važna za ocenu sistema komasacije:

- Ciljevi
- Strategija - kako se postižu ciljevi

- Rezultati i njihova procena

Tabela 4.1: Ciljevi komasacije zemljišta u Finskoj, Nemačkoj, Holandiji, Švedskoj i Srbiji (Tabela je preuzeta iz rada Avro Vitikainen, An Overview of Land Consolidation in Europe, Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research VOL 1, 2004, i dopunjena podacima za Dansku i Srbiju)

	Finska	Nemačka	Holandija	Švedska	Danska	Srbija
Ukrupnjavanje poljoprivrednih parcela	XXX	XXX	XXX	X	XXX	XXX
Ukrupnjavanje šumskih parcela	XX	X	X	XXX	X	0
Uređenje parcela unutar seoskih naselja	X	XXX	XXX	0	0	0
Parcelacija zemljišta namenjena zakupu	X	XXX	XXX	X	XXX	0
Uvećanje poljoprivrednog poseda	XX	XXX	XXX	XX	XXX	0
Uređenje seoskih naselja	X	XXX	XXX	0	0	X
Rezervisanje zemljišta za opštinske/državne potrebe	0	XX	XX	0	XX	0
Komasacija građevinskog zemljišta	X	XX	XX	0	0	0
Poboljšanje putne mreže	XX	XXX	XXX	X	XXX	XXX
Izgradnja i poboljšanje irigacionig sistema	XXX	XXX	XXX	X	XXX	XX
Sprovođenje projekata ekološke zaštite za očuvanje prirode	X	XXX	XXX	X	XXX	X
Uključivanje regionalnih razvojnih projekata	X	XXX	XXX	X	XXX	0

XXX – Primarni cilj XX – sekundarni cilj X – sporedni cilj 0 – nije cilj

Prvi element definiše šta se sve u okviru komasacije može raditi, odnosno definiše obim (domete) i mogućnosti komasacije. U poglavlju 2.5.2 prikazano je da se ciljevi razlikuju

od države do države i da na ciljeve utiču istorijski, kulturni, ekonomski, zakonodavni i mnogi drugi faktori. Avro Vitikainen u svom radu *An Overview of Land Consolidation in Europe, Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research VOL 1, 2004* grupiše ciljeve u dvanaest područja (Vitikainen A., 2004). U tabeli 4.1 koju je objavio, prikazani su glavni ciljevi komasacije zemljišta za Finsku, Nemačku, Holandiju i Švedsku. Tabela je dopunjen sa podacima vezanim za ciljeve komasacije u Srbiji i Danskoj.

Drugi element vrednosnog okvira definiše način kako se mogu zadovoljiti postavljeni ciljevi. Strategija je usko vezana za organizacionu postavku komasacionog sistema kao i za organizacionu strukturu javnog i privatnog sektora relevantnog za sprovođenje komasacije. Organizaciona postavka proističe iz propisa o komasaciji i drugih propisa o radu lokalne samouprave i državnih organa kojima je definisana obaveza učešća u izvođenju komasacionih radova počevši od programiranja, finansiranja do projektovanja i izvođenja.

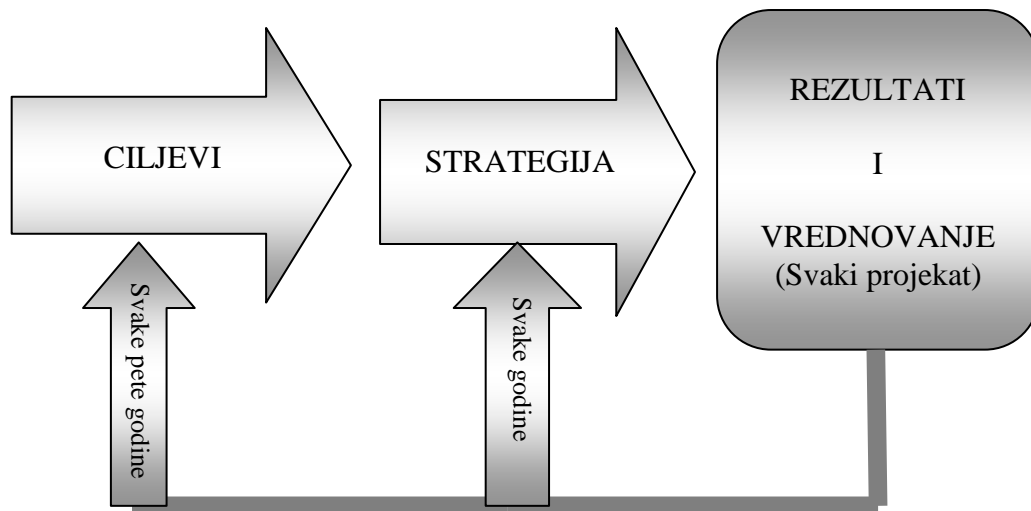
Treći element je rezultat aktivnosti na realizaciji projekta komasacije koji je posledica ciljeva i strategije. Vrednovanje rezultata je sastavni deo ovog elementa koji predstavlja objektivnu ocenu postignutih rezultata. To podrazumeva utvrđivanje da li su postignuti rezultati u skladu sa postavljenim ciljevima. Vrednovanje rezultata omogućava utvrđivanje pouzdanost celog sistema u celini i njegovo blagovremeno korigovanje.

4.2.2 Revizija i održavanje komasacionog sistema

Tri centralna elementa za ocenu komasacionog sistema mogu biti stalni predmet revizije kao posledice vrednovanja rezultata - samovrednovanja. Samovrednovanje je postupak kojim se vrednuje sopstvena praksa i sopstveni rad polazeći od analize šta je i kako urađeno u okviru projekta komasacije. Osnovna svrha samovrednovanja je da se utvrdi u kojoj meri su ostvareni ciljevi koji su postavljeni u prvoj fazi realizacije projekta komasacije. U samovrednovanje moraju biti uključeni svi od dna do vrha piramide sistema. Naročito je važna ocena korisnika jer njihovo uključivanje u proces ocene rezultata projekta doprinosi realnoj i objektivnoj slici. Vrednovanja rezultata može da se upotrebi radi upoređivanja sličnih projekata kao i za reviziju celokupnog sistema komasacije ili svakog od osnovnih elemenata pojedinačno (Slika 4.2).

Revizija ciljeva je veoma važna faza, jer ciljevi mogu biti ključni faktor efikasnog funkcionisanja komasacionog sistema. Problemi otkriveni vezano za ciljeve mogu biti

razlog da se novi ciljevi dodaju ili neki stari ciljevi prošire. Dodavanje novih ciljeva ne mora nužno da implicira i promenu strategije.



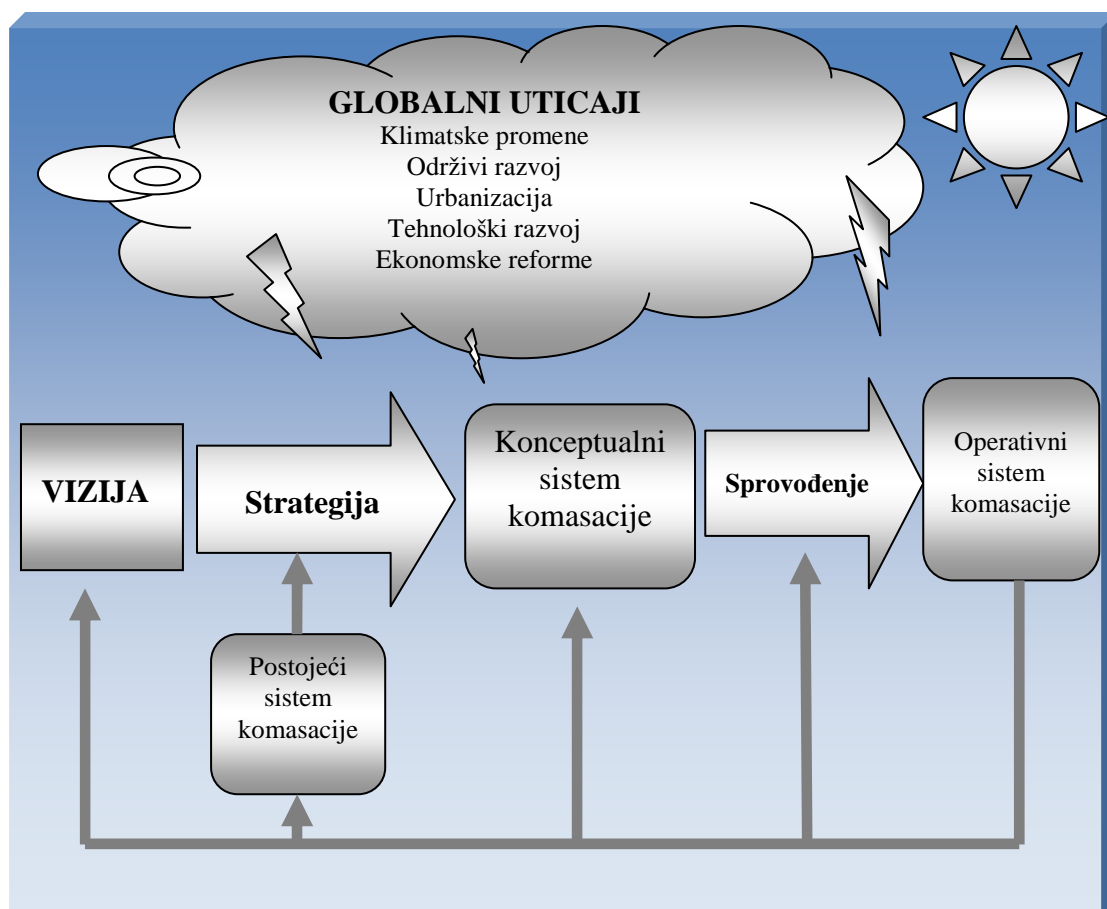
Slika 4.2: Revizija osnovnih elemenata na osnovu vrednovanja rezultata komasacije

Revizija celokupnog sistema komasacije jeste kritična ocena svih osnovnih komponenti sistema i kao takva zahteva mnogo širi pristup. Vrednuje se sistem u celini i proverava primerenost svake od komponentata. Vrednovanje celog sistema uključuje proveru, modifikaciju i unapređenje sistema komasacije da bi ga učinili korisnim i efikasnijim u obezbeđivanju i zadovoljavanju potreba korisnika – poljoprivrednika i celokupne društvene zajednice. Globalne promene utiču na celokupni društveni sistem pa samim tim i na sisteme koji se bave uređenjem zemljišta. Nagli porast broja stanovništva u svetu uticao je da zemljište postane oskudan društveni resurs sa kojim mora pažljivo da se gazduje. Globalne klimatske promene takođe su doprinele da se naš odnos prema ovom važnom resursu drastično izmenio. Prilagođavanje globalnim promenama podrazumeva pre svega da se ti sistemi prilagode nastalim promenama kako bi i dalje bili funkcionalni (Slika 4.3).

Vrednovanje i revizija celokupnog sistema komasacije u pojedinim državama, praktično je započeta serijom radionica organizovanih od strane FAO. Radionice koje se kontinuirano održavaju od 2002. god. pokrenule su niz TCP projekata od strane FAO, DLG, SIDA, WB i EU. Pilot projekti komasacije, koji su u suštini bili vrednovanje i revizija komasacionih sistema, realizovani su u sledećim zemljama: Jermeniji, Mađarskoj, Litvaniji, Srbiji, Hrvatskoj, Moldaviji, Albaniji, Bosni i Hercegovini.

Projekti ruralnog razvoja i komasacije zemljišta podržani od strane DLG-a realizovani su u: Kini, Turskoj, Bugarskoj, Poljskoj, Mađarskoj, Estoniji, Ukrajini, Litvaniji, Hrvatskoj, Južnoj Africi, Iranu i Malti.

U Srbiji je u okviru TCP projekta urađena *Strategija komasacije Republike Srbije* koja predstavlja osnov za izradu novog konceptualnog komasacionog sistema koji bi trebao da kroz proces implementacije preraste u operativni sistem. Periodičnim vrednovanjem, sistem bi trebao da bude stalno doradivan.



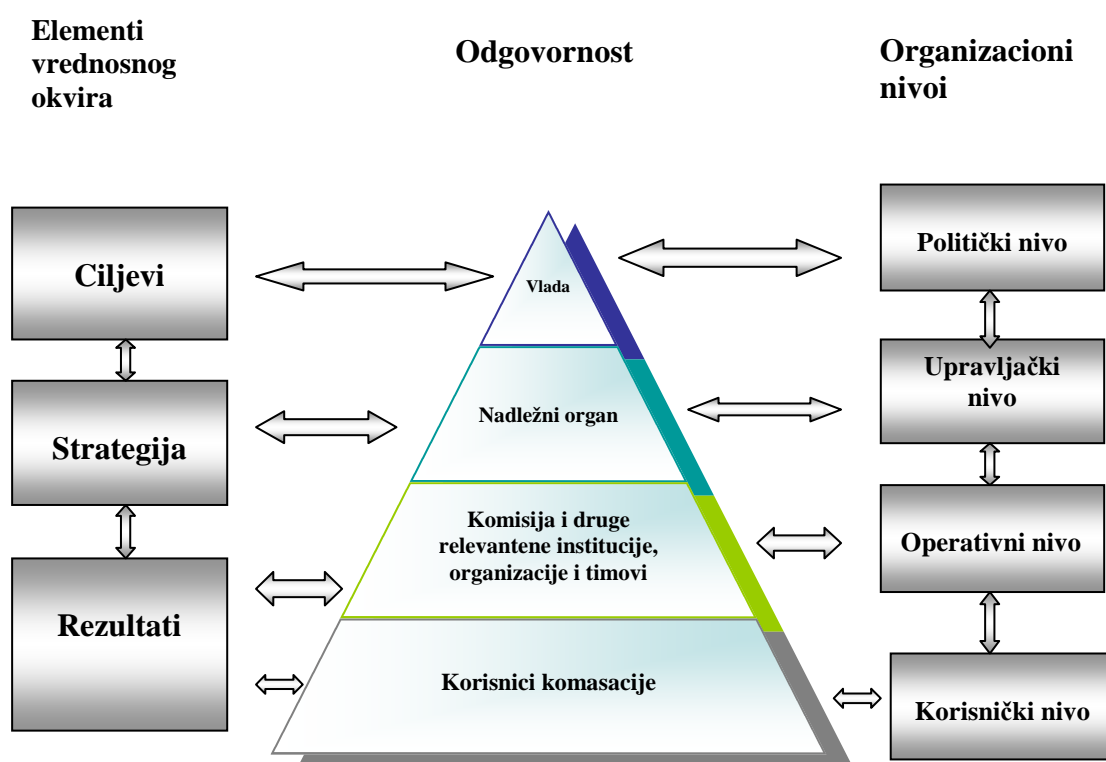
Slika 4.3: Vrednovanje i revizija celokupnog sistema komasacije

4.2.3 Organizacioni nivoi komasacionog sistema

U poglavlju 3.3.2 konstatovano je da je arhitektura komasacionog sistema izuzetno složena ne samo zbog velikog broja ciljeva već i zbog velikog broja aktera koji deluju sa različitih organizacionih nivoa komasacionog sistema. Pod složenošću komasacionog sistema podrazumeva se nivo vertikalne i horizontalne diferencijacije sistema. Horizontalna diferencijacija predstavlja podelu zadataka u sistemu na različite

podzadatke na istom organizacionom nivou i može biti šira ili uža, zavisno od toga da li ima manji ili veći broj različitih zadataka na istom organizacionom nivou. Vertikalna diferencijacija predstavlja podelu po hijerarhiji.

Komasacioni sistem spada u grupu sistema sa „višom“ piramidom i samim tim je složeniji od sistema koje imaju manje nivoe – „nižu“ piramidu. Na slici 4.4 pokazano je da komasacioni sistem funkcioniše na četiri vertikalna nivoe i svaki od ovih nivoe u okviru sistema ima posebnu ulogu i zadatke koji se mogu dovesti u vezu sa elementima za vrednovanje (ciljevi, strategija i rezultati). Politički nivo, upravljački nivo, operativni nivo i korisnički nivo treba posmatrati kao organizacione nivoe sistema komasacije.

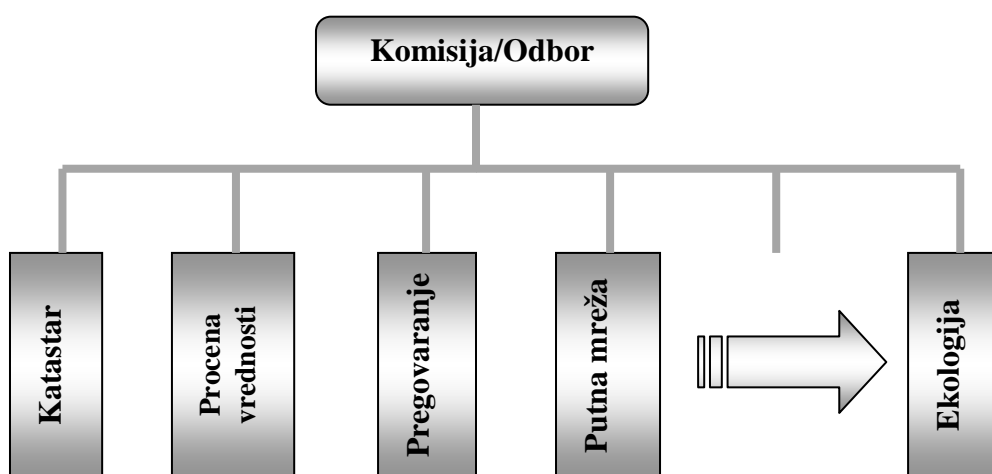


Slika 4.4: Veza elemenata vrednosnog okvira i organizacionih nivoe sistema komasacije

Jedan od problema sa kojima se suočava svaki komasacioni sistem, za razliku od drugih sistema i organizacija jeste postizanje ravnoteže između stabilnosti i fleksibilnosti organizacione strukture. Ono što je specifično za ovaj sistem jeste to da ciljevi komasacije nisu uvek isti - oni su različiti po broju i složenosti od projekta do projekta. To znači da sistem treba da bude strukturiran na način da može da obezbedi realizovanje sveobuhvatnih do jednostavnih komasacija. Fleksibilnost omogućava brzo prilagođavanje različitim ciljevima i promenama okruženja. Formalizovani sistemi u

manjoj su meri fleksibilni i sporo odgovaraju na izazove okruženja, za razliku od neformalizovanih sistema koje su fleksibilni i dobro reaguju na izazove okruženja.

Potreba za fleksibilnošću komasacionog sistema posebno je izražena na operativnom nivou. Na ovom nivou komasacioni sistem treba da bude tako strukturiran – „rastegljiv“ da omogući jednostavno povezivanje onolikog broja funkcionalnih jedinica - organizacija koji odgovara broju postavljenih ciljeva i funkcija prilikom realizacije projekta komasacije.



Slika 4.5: „Rastegljivi“ oblik funkcionalne organizacione strukture operativnog nivoa

Izbor odgovarajuće vrste organizacione strukture svakog sistema, predstavlja jedan od najvažnijih izazova, jer ukoliko se usvoji organizaciona struktura koja ne odgovara situaciji u kojoj sistem funkcioniše, ona će usporiti ili zakočiti funkcionisanje sistema. Način modelovanja sistema je specifičan za svaki sistem i svojstven samo njemu, te se ne može govoriti o jedinstvenom načinu strukturiranja sistema. Mogući su veoma različiti pristupi u strukturiranju odnosno modelovanju sistema, ne samo zato što se sistemi međusobno razlikuju jedna od drugih, već i zato što pojedini elementi sistema različito utiču na njegovu efikasnost. U zavisnosti od toga projektant uvek treba da upotrebi neki od teorijski mogućih pristupa modelovanja ili kombinaciju dva ili više pristupa.

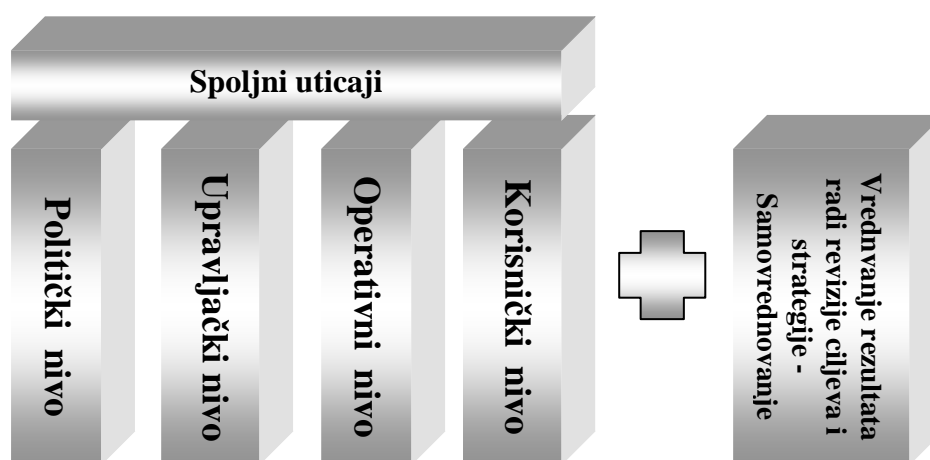
4.2.4 Oblasti vrednovanja

Na osnovu prethodnog poglavlja vidi se da za pravilno ocenjivanje komasacionog sistema treba vrednovati četiri organizaciona nivoa - oblasti:

- Politički nivo

- Upravljački nivo
- Operativni nivo
- Korisnički nivo

Savremena praksa funkcionisanja modernih sistema zahteva pored dobro organizovanog sistema, efikasnog upravljanja i korisnički pristup. Korisnici su takođe deo sistema i to ne samo u smislu njihovog broja i načina korišćenja resursa sistema. Korisnici su značajni i nezaobilazni faktor prilikom kreiranja i realizovanja ciljeva komasacije. Korisnici svojim delovanjem utiču i na ponašanje budućih korisnika.



Slika 4.6: Oblasti vrednovanja komasacionog sistema

Pored ova četiri nivoa treba uzeti u obzir i spoljne uticaje koji nisu pod direktnom kontrolom komasacionog sistema a deluju kroz sva četiri organizaciona nivoa i značajno utiču na funkcionisanje i kapacitet sistema.

Kao jednu od važnih dodatnih oblasti koju treba vrednovati pored gore navedenih osnovnih oblasti je i vrednovanje rezultata - samovrednovanje radi revizije sistema. Za svaki sistem je važno da može da „uči“ - da se popravlja i prilagođava nastalim promenama, odnosno da postoji mogućnost revizije ciljeva i strategije na bazi ocene postignutih rezultata.

4.2.5 Osnovni vrednosni okvir za ocenu komasacionih sistema

Pod pojmom sistema i njegove organizacije najčešće se podrazumeva formalna struktura koja se sastoji od unapred definisanih elemenata, zadataka i odgovornosti. Formalna organizaciona struktura obezbeđuje preciznu podelu i koordinaciju rada, radi

što efikasnijeg ostvarivanja ciljeva. Kako je stvarnost u kome funkcioniše komasacioni sistem postala mnogo složenija i dinamičnija, komasacioni sistem i njegovo funkcionisanje postalo je daleko zavisnije od „spontanih“ veza i procesa.

Osnovni vrednosni okvir napravljen je uvažavajući formalnu strukturu (tj. „kostur“ koji daje konture funkcionisanju sistema) kao i uvažavajući spontane pravilnosti u njegovom funkcionisanju. Vrednosni okvir napravljen je na osnovu celokupne prethodne analize i predstavlja formalizaciju granica komasacionog sistema u nastojanju i da se neformalni odnosi shvate i modeliraju.

Gore pomenute oblasti su ključne za formiranje osnovnog vrednosnog okvira za ocenu zemljišnih komasacionih sistema. Svaka oblast je raščlanjena na pokazatelje koji je dodatno bolje opisuju i definišu.

Tabela 4.2: Osnovni vrednosni okvir komasacionog sistema sa ključnim oblastima, pokazateljima i primerima dobre prakse

Ključne oblasti	Pokazatelji	Primeri dobre prakse
Politički nivo komasacionog sistema	<ul style="list-style-type: none"> • Strategija komasacije • Ciljevi i zadaci komasacije • Zakon o komasaciji • Istorijska, kulturna, društvena, socijalna, politička pozadina • Društveni i ekonomski uslovi • Finansiranje • Održivost sistema 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Postoji jasna strategija komasacije ✓ Ciljevi i zadaci komasacije su dobro definisani ✓ Komasacija je regulisana posebnim zakonom ili u okviru nekog drugog zakona ✓ Sistem je u skladu sa društvenim razvojem ✓ Sistem je jednak za sve ✓ Postoje jasno definisani izvori finansiranja ✓ Sistem je fleksibilan, funkcionalan i ekonomski održiv i doprinosi razvoju društva
Upravljački nivo komasacionog sistema	<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciona struktura sistema • Strateški ciljevi • Institucionalna i organizaciona povezanost • Privatni sektor • Participativni pristup • Preliminarna istraživanja • Programski ciljevi • Praćenje i vrednovanje komasacionih projekata 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sistem je jasno definisan i organizovan ✓ Spisak strateških ciljeva ✓ Postoji jasna povezanost između institucija i organizacija i precizno definisane njihove obaveze i odgovornosti ✓ Privatni sektor je uključen ✓ Korisnici su uključeni kod donošenja odluke o pokretanju projekta komasacije

	<ul style="list-style-type: none"> • Informisanje korisnika • Informisanje lokalne administracije i svih drugih aktera • Kadrovi 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Procena potreba i mogućnosti određene sredine ✓ Višegodišnji planovi za realizaciju komasacije napravljeni ✓ Postoji redovan nadzor i vrednovanje projekata komasacije ✓ Informisanje korisnika se sprovodi permanentno i po planu ✓ Informisanje lokalne samouprave i drugih aktera se sprovodi permanentno i po planu ✓ Postoji projekcija kadrovskih potreba. Broj zaposlenih i njihovo obrazovanje odgovara postavljenim zadacima i realizuje se dodatna obuka zaposlenih
Operativni nivo komasacionog sistema	<ul style="list-style-type: none"> • Rezultati • Sprovođenje komasacionog projekta • Institucionalna i organizaciona povezanost • Kadrovi • Korisnici 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Rezultati su u skladu sa postavljenim ciljevima ✓ Sprovođenje komasacionog projekta odgovara postavljenim ciljevima ✓ Postoji jasna povezanost i odgovornost između institucija i organizacija angažovanih na realizaciji projekta. Postoje licence za obavljanje konkretnih poslova ✓ Korisnici su uključeni u fazi realizacije projekta komasacije
Korisnički nivo komasacionog sistema	<ul style="list-style-type: none"> • Svest javnosti • Interakcija javnosti • Interesne grupe • Civilne organizacije 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Javnost je svesna značaja komasacije ✓ Javnost je sposobna za uključivanje u projekat ✓ Građani su dobro organizovani oko zajedničkih interesa ✓ Lokalne civilne organizacije su aktivne
Samovrednovanje i revizija komasacionog sistema	<ul style="list-style-type: none"> • Ocena ciljeva i strategije • Revizija ciljeva i strategije • Korisnici 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ocena ciljeva i strategije se sprovodi permanentno ✓ Revizija se vrši periodično i prema potrebama ✓ Korisnici zadovoljni - sistem je orijentisan prema korisnicima
Spoljni uticaji	<ul style="list-style-type: none"> • Kapacitet sistema (Obrazovanje, seminari, kursevi, inovativni programi) • Otvorenost za usvajanje novih tehnologija • Profesionalno okruženje 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Univerzitet obrazuje ovaj profil kadrova (planira se broj studenata), održavaju se seminari i kontinuirano vrši dopunsko obrazovanje radnika ✓ Nove tehnologije se redovno

	<ul style="list-style-type: none"> • Međunarodni kontekst 	<p>prihvataju i primenjuju</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Profesionalna udruženja su aktivna ✓ Postoji permanentna saradnja na međunarodnom planu sa FAO, WB, DLG, SIDA, GIZ i drugim međunarodnim organizacijama i državama
--	--	--

4.3 Prošireni okvir za ocenu komasacionih sistema

U poglavlju 3 definisan je optimalni komasacioni sistem i definisani njegovi osnovni elementi i komponente. Svaka komponenta je izuzetno važna za funkcionisanje sistema komasacije. Vrednovanje podsistema, odnosno komponenta sistema komasacije predstavlja prošireni okvir za njegovu ocenu. Ako bi se komponente rangirale po značaju funkcionisanje komasacionog sistema, onda bi taj redosled bio sledeći:

- Katastarski sistem i sistem registracije
- Zemljišne banke
- Tržišni sistem zemljišta
- Vrednovanje zemljišta

Za dobro funkcionisanje komasacionog sistema je važno da svaka od ove četiri komponente bude funkcionalna.

4.3.1 Karakteristike – pokazatelji dobrog funkcionisanja katastarskog sistema i sistema registracije

O katastru i sistemu registracije zemljišta rečeno je mnogo više u poglavlju 3 gde je detaljno opisana njegova uloga u društvenom razvoju i njegov značaj kod vođenja zemljišne politike. Da bi komasacioni projekat uopšte mogao da se pokrene, neophodno je, da se poseduju dobre informacije o zemljištu. Karakteristike svakog katastarskog sistema i sistema registracije su:

- Ažurnost
- Sigurnost
- Dostupnost
- Održivost

Ažurnost podrazumeva da sistem treba da obezbedi sve informaciju pravovremeno u što kraćem roku nakon sprovedenih promena vezanih za parcelu kao što su njene granice, površina, korišćenje, vlasništvo, itd.

Sigurnost podrazumeva istinitost i verodostojnost svih dostupnih podataka. Sistem takođe mora biti siguran od upada neovlašćenih lica i fizičkog uništenja.

Dostupnost sistema podrazumeva da se u okvirima ograničenja koja obezbeđuju pravnu i ličnu zaštitu obezbedi efikasan pristup svim korisnicima.

Održivost podrazumeva da sistem treba da sadrži mehanizme za reviziju ciljeva i procedura kao i potrebnu kadrovsku osposobljenost potrebnu za izvršenje određenih funkcionalnih zadataka.

Za ispunjavanje ovih ciljeva neophodno je da svaki katastarski sistem ispuni sledeće zahteve:

- Tehničke
- Organizacione
- Institucionalne

Tehnički zahtevi podrazumevaju:

- Razvoj baze podataka
- Prostorni referentni okvir
- Digitalne katastarske planove
- Standard preklapanja katastarskih planova sa drugim prostornim informacijama
- Standard povezivanja parcele sa drugim podacima od značaja za parcelu
- Korišćenje odgovarajuće tehnologije radi efikasne distribucije podataka

Organizacioni zahtevi podrazumevaju:

- Razvoj standarda za organizaciju podataka
- Razvoj standarda i procedura za razmenu podataka
- Odgovarajuće kadrove i dobru sistematizaciju
- Dobru vezu katastarskih podataka i drugih prostornih podataka za koje su nadležne druge institucije i organizacije

Institucionalni zahtevi podrazumevaju:

- Dobar korisnički servis
- Političku podršku
- Stručnu podršku
- Finansijsku podršku
- Blagovremeno sprovođenje pravnih reformi
- Dobru zemljišnu politiku

O značaju i funkcionisanju katastarskog sistema i sistema registracije napisan je veliki broj radova, studija i doneto više značajnih deklaracija od strane relevantnih međunarodnih institucija. Iz svih tih radova kao što su *Katastar 2014* (Kaufmann and Steudler, 1998), *Cadastral surveys and records of rights in land* (FAO, Land Tenure studies 1, 2002) i drugi, može se izdvojiti pet ključnih aspekata za dobro funkcionisanje katastra i sistema registracije:

- Politički aspekt
- Zakonodavni aspekt
- Organizacioni aspekt
- Finansijski aspekt
- Tehnološki aspekt

Promene koje su se desile u poslednjih dvadeset godina u Centralnoj i Istočnoj Evropi kao i u bivšem SSSR-u najbolji su primer koji pokazuje da postoji paralela između katastra i sistema registracije i političkog uređenja države. Što je stepen demokratije veći bolji je i katastarski sistem. Katastarski sistem očigledno ide ruku pod ruku sa političkim uređenjem države.

Zakonodavni aspekt je ključan za zaštitu prava ljudi koji poseduju imovinu. Postoje razlike u katastarskim sistemima vezano za pravnu regulativu.

Organizacioni aspekt je najkritičniji kod funkcionisanja katastarskog sistema i sistema registracije pogotovo ako postoje nadležnosti različitih institucija za premer i registraciju vlasništva. U mnogim državama ove dve funkcije su objedinjene u okviru jednog organa ali i u tom slučaju postoji razlika u nadležnostima između geodeta i pravnika. Najbolji pokazatelj dobre organizacije je zadovoljan korisnik.

Finansijski aspekt je ključan za funkcionisanje i unapređenje sistema. Radi unapređenja funkcionisanja katastra i sistema registracije mnoge države su realizovale razvojne projekte koji su finansirani od strane WB. Projekti su realizovani da bi se sistem učinio efikasnijim i održivim tj. da bi mogao da se finansira i razvija iz sopstvenih prihoda.

O tehnološkom aspektu skoro da je sve rečeno. Danas tehnološki aspekt podrazumeva potpunu primenu novih tehnologija u prikupljanju, obradi, čuvanju i distribuciji podataka. Papir i olovka u katastru odavno bi već trebalo da su nestali, kako se sugeriše u dokumentu *Katastar 2014*.

Za dobro funkcionisanje komasacionog sistema, katastarski sistem i sistem registracije zemljišta imaju ključni uticaj. Dobra praksa podrazumeva da sistem katastra i registracije zemljišta mora da bude efikasan, pouzdan, dostupan sa sveobuhvatnim i integrisanim podacima.

4.3.2 Karakteristike – pokazatelji dobrog funkcionisanja zemljišnih banaka

Kao što je rečeno u poglavlju 3 zemljišne banke/fondovi imaju ključnu ulogu u pogledu unapređenja mobilnosti zemljišta i nezamenjiv su instrument za uvećanje poseda u procesu komasacije.

U poglavlju 3 detaljno je objašnjeno funkcionisanje zemljišnih banaka/fondova i prikazani osnovni modeli. Koristeći analogiju sa funkcionisanjem komasacionog sistema i sistem zemljišnih banaka funkcionišu po nivoima koji se mogu dovesti u vezu sa elementima za vrednovanje (ciljevi, strategija i rezultati).

Za funkcionisanje zemljišnih banaka/fondova važni nivoi – oblasti funkcionisanja koje bi trebali da budu predmet ocenjivanja su:

- Politika zemljišnih banaka
- Upravljački nivo
- Operativni nivo

Ova tri nivoa imaju važne implikacije na funkcionisanje zemljišne banke i kao takvi biće predmet vrednovanja i deo proširenog okvira za ocenu komasacionih sistema.

Tabela 4.3: Prošireni vrednosni okvir komasacionog sistema - Ocena funkcionisanja zemljišnih banaka/fondova

Ključne oblasti	Pokazatelji	Primeri dobre prakse
<p>Politički nivo zemljišnih banaka/fondova</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Strategija zemljišnih banaka • Zakon • Ciljevi • Finansiranje (kako se finansira sticanje zemljišta i funkcionisanje zemljišne banke) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Postoji jasna strategija vezano za zemljišne banke ✓ Funkcionisanje i organizacija zemljišne banke regulisana je posebnim zakonom ili u okviru nekog drugog zakona ✓ Ciljevi zemljišne banke su multifunkcionalni i pružaju podršku: <ul style="list-style-type: none"> • Komasciji zemljišta • Tržištu zemljišta radi uspostavljanje njegove kontrole • Upravljanju zemljištem • Realizaciji projekata ruralnog i urbanog razvoja i infrastrukture ✓ Sticanje zemljišta se finansira iz redovnog državnog budžeta, prihoda od prodaje, lizinga, prihoda od zakupa ili od posebnih vladinih investicionih programa. Funkcionisanje se finansira iz redovnog državnog budžeta, od prihoda prodaje, lizinga, od privatnih lica i investitora
<p>Upravljački nivo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Organizacija • Tip institucije • Struktura organizacije • Donošenje odluka • Praćenje i nadzor 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Zemljišna banka je organizovana na državnom , regionalnom, lokalnom nivou ili na sva tri nivoa ✓ Zemljišna banka je vladina institucija, agencija ili privatna institucija ✓ Centralizovana organizacija na državnom nivou ili decentralizovana organizacija sa ispostavama na regionalnom i lokalnom nivou ✓ Odgovorno lice u ministarstvu ili direktor u saradnji sa upravnim odborom, posebno regulativno telo u saradnji sa korisnicima ✓ Praćenje i nadzor obavlja parlamentarna komisija, ministarstvo poljoprivrede ili finansija, nadzorni odbor u koji je uključen i privatni sektor
<p>Operativni nivo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Podrška i unapređenje mobilnosti zemljišta • Transakcije zemljišta • Tip zemljišta 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Zemljišna banka pruža informacije svim zainteresovanim stranama o ponudi i potražnji, kontaktira i posreduje sa katastrom i notarima, obezbeđuje standardne ugovore... ✓ Sticanje zemljišta: kupovina (kupovina može biti slobodna ili se koriste mehanizmi prava preče kupovine i eksproprijacija), zamena , uzimanje pod

		<p>zakup ili preuzimanje zemljišta preostalog nakon restitucije, gazdovanje napuštenim zemljištem.</p> <p>✓ Prenos zemljišta: Direktna prodaja, dodeljivanje zemljišta kao deo procedure komasacije, zamena, davanje u zakup (kratkoročni zakup, dugoročni zakup), lizing (kratkoročni lizing, dugoročni lizing)</p> <p>✓ Tip zemljišta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Poljoprivredno zemljište • Šumsko zemljište • Gradsko građevinsko zemljište • Prigradsko zemljište
--	--	--

Zemljišne banke, mada se praktikuju u Evropi i svetu već više decenija, veću pažnju su privukle tek posle međunarodne radionice održane 2004. godine u Tonderu u Danskoj (International Workshop on Land Banking / Land Funds as an Instrument for Improved Land Management in CEEC and CIS, Tonder, Denmark). Rezultat ovog skupa poznat je kao Tonderska deklaracija (<http://www.fao.org/europe/meetings-and-events-2010/land2004/Statement.pdf>) (DFF/FAO, 2004).

Zemljišne banke pominju se i u Srbiji još 1973. god. ali na žalost do njihovog institucionalnog organizovanja nikada nije došlo. U knjizi prof. inž. Svetislava Jovanovića *Agrarne operacije*, na strani 58, preporučuje se da država u pripreмноj fazi u interesu stvaranja većih poljoprivrednih poseda, gde god je to potrebno, kupuje zemlju od pasivnih poljoprivrednih proizvođača pre nego što se započnu radovi na komasaciji. Prof. Svetislav Jovanović u stvari, preporučuje formiranje zemljišnih banaka/fondova, što je danas obavezna praksa u svim državama Zapadne Evrope za povećanje malih neekonomičnih poseda ili u svrhu proširenja javnih površina (Jovanović S., 1973).

4.3.3 Karakteristike – pokazatelji dobrog funkcionisanja tržišta zemljišta

U poglavlju 3.2.3 detaljno je opisan značaj tržišta zemljišta za funkcionisanje komasacionog sistema. Da je tržište zemljišta jedan od ključnih komponenti za unapređenje mobilnosti zemljišta i normalno funkcionisanje komasacionog sistema zaključeno je na nekoliko međunarodnih skupova koji su organizovani od strane FAO - Regionalne kancelarije za Evropu i Centralnu Aziju.

Prvi takav skup (Development of Land Markets and Related Infrastructure in Countries of Central and Eastern Europe) je održan u Nitri u Slovačkoj od 6–7 maja 2005. god. u

saradnji sa Fakultetom za ekonomiju i menadžment iz Nitre (<http://www.fem.uniag.sk/fao-workshop/>).

Drugi skup (2nd International Workshop on Land Consolidation and Land Banking) organizovan je u Budimpešti od 6-9 juna 2011. god. na kome su razmatrani instrumenti koji utiču na razvoj tržišta zemljišta (<http://www.fao.org/europe/meetings-and-events/lclb2011/en/>).

Treći skup (Land Market Development and Land Consolidation) održan je ponovo u Budimpešti od 15-12 novembra 2012. god. (<http://www.fao.org/europe/meetings-and-events-2012/4th-landnet/en/>).

Na slici 3.11 prikazana su četiri stuba za dobro funkcionisanje tržišta zemljišta. Tržište zemljišta je samo deo šireg sistema tržišne ekonomije koji počiva na sledećim elementima dobre prakse:

- Privatnom vlasništvu
- Profitu
- Slobodi izbora
- Konkurenciji

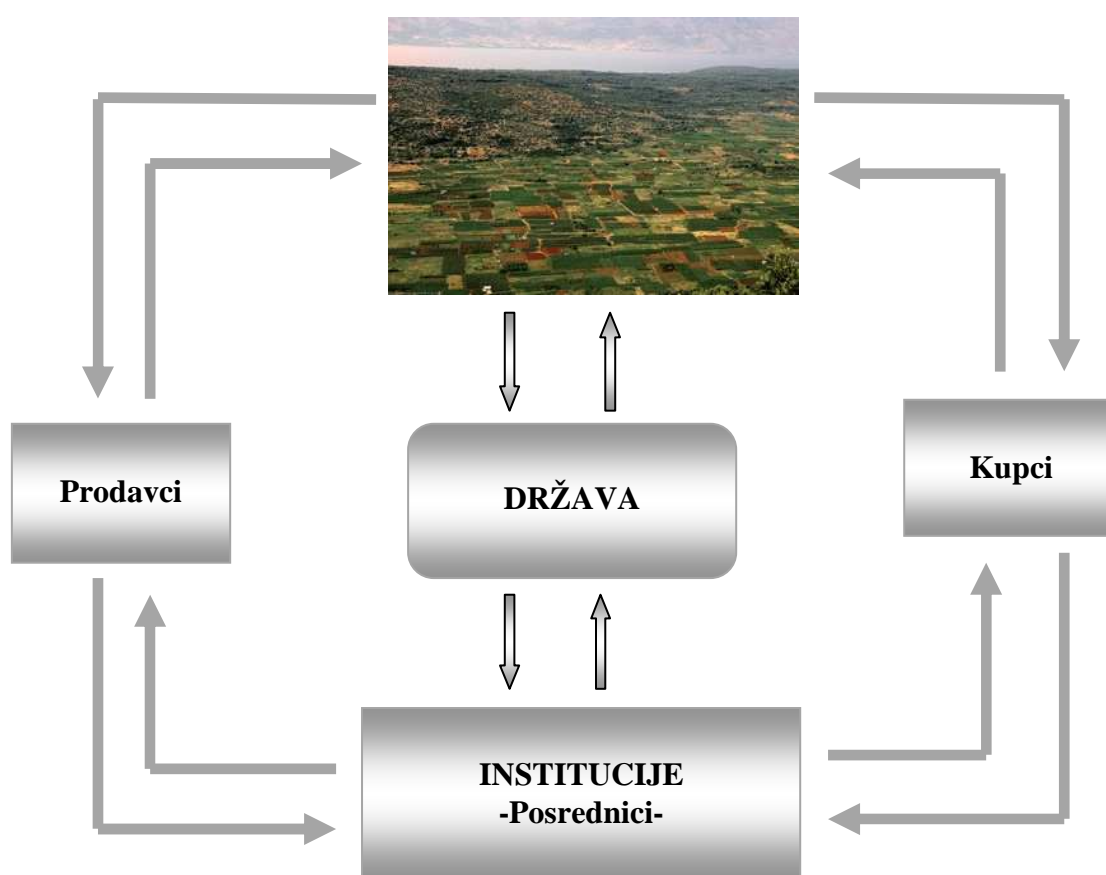
Privatno vlasništvo je osnovni uslov za postojanje tržišne ekonomije a samim tim i za postojanje tržišta zemljišta. Zemljište, rad i kapital kao osnovni faktori proizvodnje moraju biti pretežno u privatnom vlasništvu, sa mogućnošću da se kupuju po cenama koje zavise od odnosa ponude i tražnje. Ako ne postoji privatno vlasništvo nad zemljištem onda ne postoji ni tržište zemljišta.

Profit podstiče dinamiku tržišta i merilo je uspešnosti svakog učesnika na tržištu. Vlasnici teže da iz svog kapitala izvuku što više profita, bez obzira kojim se biznisom bave. Odnos ostvarenog profita i uloženog kapitala je osnovno merilo uspešnosti poslovne aktivnosti. Postoje aktivnosti koje se ne obavljaju radi ostvarenja profita kao mere uspeha. U našem slučaju to su aktivnosti koje se sprovode u okviru zemljišnih banaka/fondova.

Sloboda izbora podrazumeva da svako ima mogućnost da sam odluči na koji način će valorizovati svoja znanja i sposobnosti na tržištu.

Konkurencija utiče na poboljšanje kvaliteta ponude i potražnje, snižava cene, pomaže bolje zadovoljenja potreba i želja kupaca. Konkurencija podrazumeva da ima više prodavaca kao i kupaca zemljišta.

Tržište zemljišta možemo posmatrati kao određeni prostor na kome deluju sledeći akteri: prodavci, kupci, odgovarajuće institucije - posrednici i država (Slika 4.7). U pogledu prostora, tržište zemljišta možemo posmatrati na lokalnom nivou, regionalnom nivou, državnom nivou i međunarodnom nivou.



Slika 4.7: Glavni akteri tržišta zemljišta i njihova povezanost

Sa stanovišta stepena državne intervencije postoje:

- Neregulisano tržište zemljišta
- Regulisano tržište zemljišta
- Kontrolisano tržište zemljišta
- Odsustvo tržišta zemljišta

Neregulisano tržište zemljišta podrazumeva da tržište ne trpi nikakvu intervenciju države. Uloga države je isključivo ograničena na naplatu poreza za transakcije koje su u potpunosti definisane od strane prodavca i kupca.

Regulisano tržište podrazumeva komplementarne intervencije od strane države koje treba da doprinesu postizanju određenog socijalnog, ekonomskog, razvojnog ili nekog drugog opšteg cilja.

Kontrolisano tržište podrazumeva direktnu državnu kontrolu cena zemljišta umesto oslanjanja na mehanizme ponude i potražnje.

Odsustvo tržišta zemljišta znači da ne postoji privatno vlasništvo ili da je uspostavljena zabrana prodaje i kupovine zemljišta.

Od ova četiri tržišta ni jedno ne predstavlja perfektno tržište zemljišta. Osnovne karakteristike perfektnog tržišta po Frank van Holst i Francisco Ónega (Holst van F. and Ónega F., 2012) su:

- Ograničeni uticaj prodavca i kupca na cenu proizvoda
- Potpuna zamenljivost i standardizacija proizvoda
- Dostupnost svih tehničkih i drugih podataka vezanih za proizvod
- Nepostojanje troškova vezano za transakciju proizvoda

Kad je tržište zemljišta u pitanju ono je dalje od perfekcije nego što je to slučaj sa tržištem nekog drugog proizvoda. Parcela nikada nije u potpunosti zamenljiva nekom drugom parcelom, pre svega, zato što je svaka parcela čvrsto vezana za lokaciju i samim tim je jedinstvena.

Širenje urbanih zona i izgradnja infrastrukturnih objekata kao i porast cena poljoprivrednih proizvoda imaju značajan uticaj na cene poljoprivrednog zemljišta. Johan Swinnen, Pavel Ciaian i d'Artis Kancs u svojoj Studiji - *Study on the Functioning of Land Markets in the EU Member States under the Influence of Measures Applied under the Common Agricultural Policy*, ističu da rast cena poljoprivrednih proizvoda ima više uticaja na cenu zakupa poljoprivrednog zemljišta nego na prodajnu cenu. Sa druge strane širenje urbanih zona i izgradnja infrastrukturnih objekata direktno utiče na porast prodajne cene poljoprivrednog zemljišta. Poljoprivredno zemljište tako postaje

nedostupno mnogim poljoprivrednicima što je čest slučaj u Belgiji, Holandiji (Swinnen J., Ciaian P. and d'Artis Kancs, 2008).

Kao što se može zaključiti, za dobro funkcionisanje tržišta zemljišta neophodne su određene intervencije države koje moraju biti dobro izbalansirane i blagovremeno sprovedene da bi se postigli društveni ciljevi. To znači da tržište zemljišta mora da bude institucionalizovano. Osnovne oblasti - nivoi dobrog institucionalizovanog tržišta koje bi trebalo da budu predmet ocenjivanja a mogu se dovesti sa elementima za ocenu (ciljevi, strategija, rezultati) su:

- Politika
- Upravljanje zemljištem
- Zakonodavni nivo
- Porezi i stimulacije

Ove četiri oblasti biće deo proširenog okvira za vrednovanje komasacionih sistema.

Tabela 4.4: Prošireni vrednosni okvir komasacionog sistema - Ocena funkcionisanja tržišta zemljišta

Oblast	Pokazatelji	Primeri dobre prakse
Politika tržišta zemljišta	<ul style="list-style-type: none"> • Strategija • Zakoni 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Postoji jasna strategija ✓ Postoji jasna zakonska regulativa za intervenciju
Upravljanje zemljištem	<ul style="list-style-type: none"> • Katastar i registracija zemljišta • Praćenje tržišta • Sporovi • Tehnologija 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Katastar i sistem registracije su ažurni, sigurni, dostupni ✓ Postoji sistematsko praćenje cena, vrednovanja, prometa... ✓ Procedure i rešavanje sporova oko zemljišta je precizno regulisano ✓ Koristi se najsavremenija GIS tehnologija ✓
Zakonodavni nivo	<ul style="list-style-type: none"> • Stvarno pravo • Transakcije zemljišta • Korišćenje zemljišta 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Jasno definisano pravo svojine, susvojine...Postoje strategije i mehanizmi koji se bave ovim problemom ✓ Postoje jasne procedure prilikom kupoprodaje, nasleđivanja, poklona. Ograničenja (pravo preče kupovine, eksproprijacija...) su

		jasno definisana ✓ Korišćenje zemljišta je jasno definisano planovima. ✓ Postoje propisi za podelu parcele (minimalna veličina parcele)
Porezi i stimulacije	<ul style="list-style-type: none"> • Poreska politika • Kreditna politika • Posebne mere 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Porezi na transakcije zemljišta kao i porezi na imovinu i prihode su jasno definisani ✓ Postoji pristup kreditima ✓ Postoje posebne stimulacije (kada se želi unaprediti određena vrsta proizvodnje) i olakšice (zbog vremenskih nepogoda i druge štete) kao i kaznene mere (kad se zemljište ne koristi).

4.3.4 Karakteristike – pokazatelji dobrog funkcionisanja sistema za procenu vrednovanje zemljišta

U poglavlju 3 detaljno je opisan značaj ove komponente katastarskog sistema i prikazani različiti oblici vrednovanja. Cilj vrednovanja zemljišta jeste da se omogući sprovođenje komasacije zemljišta uspostavljanjem osnove za utvrđivanje cena parcela koje će biti opšte prihvaćene od strane svih učesnika.

Vrednovanje zemljišta za potrebe realizacije projekta komasacije samo je deo jednog šireg sistema vrednovanja nepokretnosti koji je nastao i razvijao se zajedno sa pojavom tržišta nepokretnosti. Potrebu za vrednovanjem nepokretnosti imaju:

- Vlasnici nepokretnosti (*Da bi procenili vrednost imovine radi prodaje, zakupa, zamene...*)
- Banke (*Radi davanja kredita i drugih novčanih pozajmica*)
- Osiguravajuća društva (*Radi visine osiguranja i isplate naknade usled pretrpljene štete*)
- Države i opštine (*Radi pravljenja različitih procena i isplate različitih vrsta naknada*)
- Investitori (*Radi procene isplativosti investicija*)

Počeci uspostavljanja - institucionalizacije sistema vrednovanja sežu još u 1868. godinu kada je u Londonu osnovano Kraljevsko društvo ovlašćenih geodeta - RISC (Royal Institution on Chartered Surveyors). RISC je poveljom kraljice Viktorije iz 1881.

godine dobio zadatak da “održava i promoviše profesije od javnog značaja” (www.risc.org).

Danas najpoznatija međunarodna organizacija koja je zaslužna za uspostavljanje i razvijanje kvaliteta standarda za vrednovanje nepokretnosti IVCS (International Valuation Standards Council, www.ivcs.org) ima u svom sastavu 74 članice (profesionalne organizacije koje se bave procenom i vrednovanjem nepokretnosti) iz 54 zemlje. IVCS je otvorena i za sve druge vrste institucija i organizacija koje mogu da doprinesu podizanju kvaliteta procene nepokretnosti radi jačanja ekonomije i poverenja investitora.

Vrednovanje nepokretnosti je grana nauke koja je bazirana na:

- Ekonomiji (*Funkcionisanje tržišta, formiranje cena , ...*)
- Statistici (*Analiza cena nepokretnosti, prećenje trendova, ...*)
- Pravu (*Zakonska regulativa koja definiše postupke kod vrednovanja i drugi podzakonski akti*)
- Geodeziji (*Lokacija, površina, način korišćenja, ...*)
- Pedologiji (*Satav zemljišta, mape, ...*)
- Sociologiji (*Ponašanje tržišta i druga sociološke karakteristike relevantne za vrednovanje, ...*)

Predmet vrednovanja mogu biti:

- Stanovi
- Poslovni prostori
- Industrijski objekti
- Stambeni objekti
- Poljoprivredno zemljište, šume, građevinsko zemljište
- Specijalni objekti i infrastruktura kao što su hoteli, benzinske pumpe, fudbalski tereni i stadioni, brane, tuneli...

Uzimajući u obzir samo gore navedene detalje sistem vrednovanja predstavlja izuzetno složen sistem koji traži mnogo ozbiljnije proučavanje. Cilj ovog poglavlja je samo da se definiše vrednosni okvir za njegovu ocenu. Kao i kod prethodnih komponenata komasacionog sistema i kod ove komponente elementi vrednovanja, ciljevi, strategija i

rezultati mogu se dovesti u vezu sa nivoima funkcionisanja sistema procene i vrednovanja.

Tabela 4.5: Prošireni vrednosni okvir komasacionog sistema - Ocena funkcionisanja sistema za procenu i vrednovanje

Oblast	Pokazatelji	Primeri dobre prakse
Politika procene i vrednovanja	<ul style="list-style-type: none"> • Strategija • Zakoni • Ciljevi 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Postoji jasna državna strategija za funkcionisanje sistema vrednovanja ✓ Postoji zakonska regulativa ✓ Ciljevi su multifunkcionalni i pružaju podršku: <ul style="list-style-type: none"> • Tržištu nepokretnosti • Zemljišnom razvoju • Komasaciji zemljišta •
Upravljački nivo	<ul style="list-style-type: none"> • Tip institucije • Asocijacije i udruženja • Praćenje i nadzor 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Postoje vladine i privatne institucije za procenu i vrednovanje ✓ Postoje asocijacije i udruženja za davanje licenci i pružanje podrške i kontrole ovlašćenim proceniteljima ✓ Praćenje i nadzor ovlašćenih institucija za procenu i vrednovanje sprovodi se od strane odgovarajućih institucija i tela
Operativni nivo	<ul style="list-style-type: none"> • Institucionalna povezanost • Predmet vrednovanja • Pružanje usluga • Kadrovi 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Postoji dobra institucionalna povezanost između institucija koje obavljaju procenu i vrednovanje kao i sa drugim relevantnim državnim institucijama ✓ Predmet vrednovanja su: <ul style="list-style-type: none"> • Stanovi • Zemljište • Industrijski objekti • Stambeni objekti • Specijalni objekti i infrastruktura ✓ Usluge se pružaju svim zainteresovanim licima i institucijama ✓ Kadrovi poseduju odgovarajuće visoko obrazovanje i kontinuirano se održavaju seminari i vrši dopunsko obrazovanje od strane visokoškolskih institucija

4.4 Ostali uticaji

Ostali uticaji koji deluju na komasacioni sistem mogu se tretirati kao deo opšteg okruženja. Oni deluju na komasacioni sistem sa makro nivoa (Poglavlje 3.5), a sam sistem na njih nema nikakvog uticaja. Ovi ostali uticaji značajni za funkcionisanje

komasacionog sistema mogu da se posmatraju kroz istorijski, politički i društveni kontekst.

Kao što je prikazano u poglavlju 2.4, komasacija kao i njen razvoj, imaju istorijsku pozadinu. Istorijski gledano, komasacioni sistem se prilagođavao i zavisio od društvenih procesa i ciljeva. Komasaacija je kroz istoriju uglavnom služila kao jedini instrument za ukрупnjavanje fragmentiranog poseda. Uzroci fragmentacije su bili različiti i najčešće su bili posledica cepanja parcela, kupoprodaje, nasleđivanja ili izgradnje infrastrukturnih objekata. Bilo je i takvih fragmentacija koje su nastajale kao posledica zemljišnih reformi (nacionalizacija, privatizacija, restitucija). Sa stanovišta dobre prakse važno je da vlada i društvo razumeju istorijski razvoj i priznaju istorijsku pozadinu kako bi bili svesni promena i posledica za budućnost.

Politički aspekt podrazumeva političku sredinu u kome komasacioni sistem funkcioniše. Politika jedne države je od ključnog značaja za upravljanje i raspolaganje zemljištem (Poglavlje 3.5) a samim tim je i ključna za funkcionisanje komasacionog sistema. Primer dobre prakse jeste politika primerena situaciji u kojoj se nalazi država i društvo.

Društveni aspekt podrazumeva odgovorno, etičko društvo koje funkcioniše u cilju ostvarenja svoje dobrobiti. Sa stanovišta društvenog aspekta, za dobro funkcionisanje komasacionog sistema i svih njegovih komponenti od izuzetne je važnosti uticaj obrazovnog sektora. Obrazovni sektor ima najveći i najznačajniji uticaj kako na trenutno funkcionisanje sistema tako i na njegovu sposobnost prilagođavanja – reformisanja. Obrazovni sektor je uglavnom pod uticajem akademskih institucija ali u pogledu održivog i dugoročnog razvoja sistema komasacije ima ogroman uticaj. Primer dobre prakse vezani za ovaj kontekst jeste postojanje odgovarajućih obrazovnih smerova na akademskom nivou koji obrazuju i obučavaju kadrove za dobro funkcionisanje komasacionog sistema. Dobra praksa podrazumeva da je obrazovanje dobro prilagođeno uslovima u kojima funkcioniše društvo i da ostvaruje dobru saradnju kako sa javnom tako i sa privatnom sferom.

Kako se odluke kod sistema komasacije donose na osnovu uticaja tri glavne grupe aktera (vlada, privatni sektor, i civilni sektor) jako je važno sa stanovišta dobre prakse da postoji njihovo usklađeno delovanje sa pozicija društvenog konteksta.

Postojanje profesionalnih udruženja i njihovo delovanje u cilju obezbeđivanja dobrog funkcionisanja komasacionog sistema takođe predstavlja primer dobre prakse sa stanovišta društvenog konteksta.

4.5 Metodologija za ocenu komasacionih sistema

Optimalni model (Poglavlje 3) i vrednosni okvir komasacionog sistema (Poglavlje 5) su osnovni delovi metodologije za ocenu komasacionih sistema. Metodologija ocenjivanja treba da odgovori na tri ključna pitanja vezana za predmet istraživanja ovog rada:

- Kakav je komasacioni sistem
- Zašto je takav a ne drugačiji
- Pod kojim uslovima može biti drugačiji



Slika 4.8: Tri ključna pitanja na koje istraživanje treba da da odgovor

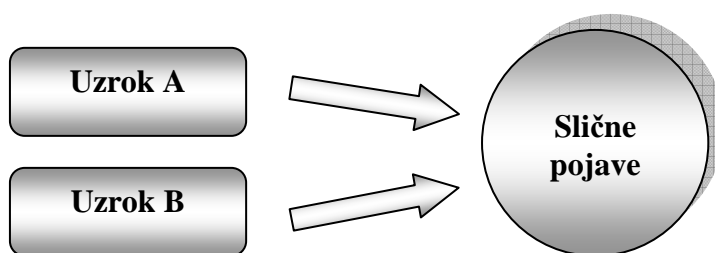
Kod donošenja naučnih zaključaka najveći problem upravo predstavlja uspostavljenje reda među činjenicama. Odvojene činjenice ne konstituišu nauku i potpuno je površno gledište da istinu treba tražiti proučavanjem činjenica.

4.5.1 Metodologija slaganja i razlike

U poglavljima 3 i 5 date su osnove za uspostavljanje uzročnog reda između činjenica pomoću kojih možemo da vršimo ocenu komasacionih sistema. Međutim, metode slaganja kao i metode razlike ne garantuju prema Moris Koen-u i Ernest Nejgle-u da se

moгу pronaći svi nužni uslovi za ocenu bilo koje pojave. Metod slaganja ne obezbeđuje neoboriv dokaz da je nešto uzrok određene pojave. Često postoji više uzroka koji jednu istu pojavu mogu izazvati. Metod razlike podrazumeva dva slučaja koja su ista u svakom pogledu ali se razlikuju po prisustvu i odsustvu pojave koja se istražuje. Ni jedan ni drugi metod nisu u potpunosti upotrebljivi kao kanon dokazivanja (Koen M. i Ernest E., 1997). Dobra ilustracija za to je uzimanje modela komasacije (Poglavlje 2.5.5) kao pokazatelja dobrog funkcionisanja komasacionog sistema.

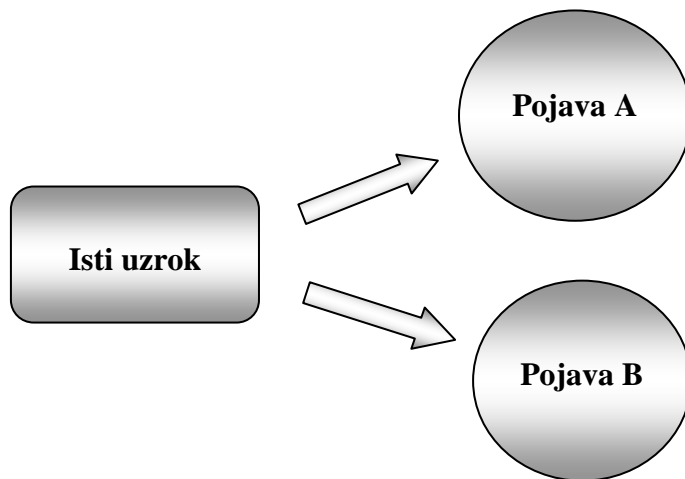
Da metoda slaganja nije u potpunosti upotrebljiva govore nam primeri Švedske i Danske u pogledu modela komasacije. Švedska i Danska praktikuju u potpunosti različite modele kod realizacije komasacionog projekta, ali bez obzira na to što se modeli - uzroci ne poklapaju proizvode sličnu pojavu – dobro funkcionisanje komasacionog sistema (Slika 4.9).



Slika 4.9: Metod slaganja - Različiti uzroci proizvode sličnu pojavu

Ovo je pokazatelj da ništa ne može biti uzrok neke pojave, a da nije u vezi sa svim slučajevima date pojave. Metod poklapanja tako može biti metod za eliminisanje određenih uzroka – pokazatelja, koji ne zadovoljavaju suštinske zahteve da budu pokazatelji. Pokazatelji koji nisu zajednički svim slučajevima neke pojave (dobro ili loše funkcionisanje komasacionog sistema) ne mogu biti sa njom uzročno povezani (Koen M. i Ernest E., 1997).

Metod razlike podrazumeva da su dva sistema potpuno slična po modelu komasacije koji se primenjuje, ali se razlikuju po kvalitetu funkcionisanja komasacionog sistema (Slika 4.10). Naime, po metodi razlike ništa ne može da bude uzrok neke pojave ako se pojava ne javlja kada se javlja i pretpostavljeni uzrok. Da metod razlike u praksi nije u potpunosti upotrebljiv za pronalaženje uzroka koji zadovoljava suštinski zahtev za uzrok govori nam primer Švedske i Srbije. Švedska, Nemačka, Holandija i Srbija primenjuju isti model prilikom realizacije projekta komasacije, ali se efekti razlikuju.



Slika 4.10: Metod razlike - Isti uzrok proizvodi različite pojave

Kod metodologije ocenjivanja komasacionih sistema vidi se da je metod slaganja kao i metod razlike pogrešan i da ovi metodi u krajnjoj liniji mogu služiti samo za eliminisanje irelevantnih pokazatelja – uzroka za ocenu komasacionog sistema. Međutim, ponekad je nemoguće isključiti ili potpuno izdvojiti jedan uzrok.

4.5.2 Metodologija mnoštva odgovarajućih pokazatelja

Metodologija za ocenu komasacionih sistema bazira se zato na metodi mnoštva odgovarajućih uzroka – pokazatelja, odnosno povezivanjem jedne pojave sa više pokazatelja (koji su odgovorni za izazivanje određene pojave) i upoređivanjem tih pokazatelja sa primerima dobre prakse (Slika 4.11).

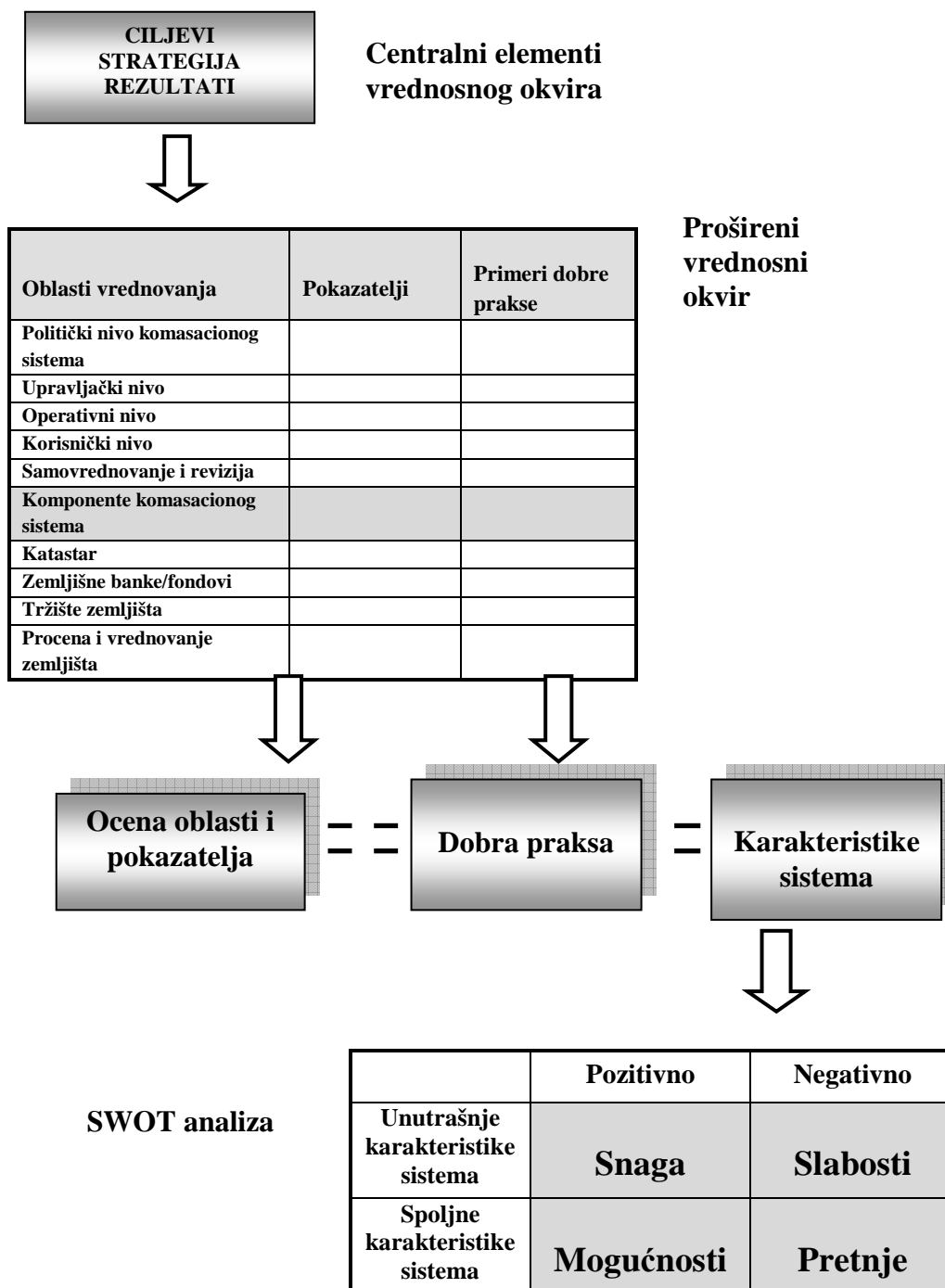
U ovom radu se ne upoređuju komasacioni sistemi različitih država. Direktnim upoređivanjem komasacionih sistema različitih država površne sličnosti mogu se uzeti za bitne sličnosti. Tako, uzroci - pokazatelji koji izgledaju da su slični, mogu predstavljati osnovne sociološke, kulturološke, istorijske, psihološke razlike i ne mogu se upotrebiti kao osnova za poređenje (Mill S. J., 2002).

U prvoj koloni vrednosnog okvira definisani su nivoi koji su dovedeni u vezu sa elementima za ocenjivanje komasacionog sistema. Druga kolona sadrži pokazatelje – uzroke koji date nivoe dodatno bolje definišu, a koje treba vrednovati prilikom ocenjivanja konkretnog komasacionog sistema. U trećoj koloni, na osnovu empirijskih iskustava i analize različitih komasacionih sistema, dati su primeri dobre prakse sa kojima pokazatelje treba složiti. Primeri dobre prakse su definisani na osnovu

međunarodnih iskustava, a koji na nacionalnom nivou, na najbolji način, odražavaju vezu sa dobrim funkcionisanjem komasacionog sistema.

4.5.3 SWOT analiza komasacionog sistema

Upoređivanje pokazatelja sa primerima dobre prakse predstavlja najvažniji korak u ocenjivanju komasacionog sistema.



Slika 4.11: Metodologija ocenjivanja komasacionog sistema

Na osnovu komparacije ovih pokazatelja moguće je utvrditi karakteristike sistema i SWOT analizom odrediti kritične osobine koje imaju najveći uticaj na funkcionisanje jednog komasacionog sistema.

SWOT analiza se obavlja kroz matricu koju čine četiri osnovna elementa (Slika 4.11):

- Snaga - *Strengths*
- Slabosti - *Weaknesses*
- Mogućnosti - *Opportunities*
- Pretnje - Opasnosti - *Threats*

SWOT analiza služi za razumevanje trenutnog stanja sistema i za definisanje strategije koju treba primeniti da bi se sistem unapredio. SWOT analiza kod komasacionog sistema treba da omogući:

- Efikasniji sistem komasacije
- Funkcionalniji sistem komasacije
- Bolje definisane ciljeve komasacije
- Bolje korišćenje postojećih kapaciteta
- Bolji odgovor na moguće pretnje i izazove

4.6 Zaključak

U ovom poglavlju definisan je osnovni okvir i metodologija za ocenu komasacionih sistema. Pored osnovnog okvira definisani su okviri i za vrednovanje svih komponenti – podsistema koji su od ključnog značaja za funkcionisanje sistema komasacije. Osnovni okvir komasacionog sistema sastoji se iz šest oblasti koje su raščlanjene na njihove sastavne delove – pokazatelje. Za izbor pokazatelja koji na najbolji način opisuju oblasti vrednovanja, analiziran je jedan broj nacionalnih studija i strategija (Backman, M. 2002), (Custovic H, and Bukalo E., 2005), (Daugaliene V., 2005), (Fatbardh Sallaku i Agim E. Shehu, 2005), (Haldrup, O. N., Andersen, M. N. and Schmidt-Kallert E., 2003), (Hayk Sahakyan, 2005), (Kasabov M., 2005), (Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, 2007), (Ministry of Agriculture and Rural Development of Hungary, 2004), (Sonnenberg J.K.B., 1996), (Trnka J. and Pivcova J., 2005), (Zadura A., 2005).

Pokazatelji ne predstavljaju samo rezultat pukog raščlanjivanja oblasti već su povezani jedni sa drugima na određene načine i kao takvi oslikavaju stanje oblasti. Pokazatelji su povezani i u skladu su sa savremenim pogledima vezano za funkcionisanje komasacionog sistema. Metodologija za vrednovanje bazirana je na upoređivanju pokazatelja sa primerima dobre prakse.

5

KRATKA ANALIZA ODABRANIH KOMASACIONIH SISTEMA

5.1 Uvod

U ovom poglavlju biće testiran vrednosni okvir koji je razvijen u prethodnom poglavlju. Testiranje će biti obavljeno na analizi komasacionih sistema Danske i Srbije. Ova analiza biće obavljena na osnovu informacija koje su izložene na FAO simpozijumima od 2002. godine do danas, kao i na osnovu informacija koje su prikupljene za vreme studijskog boravka u Danskoj.

Analiza pojedinačnih komasacionih sistema odvićaće se prema sledećoj šemi koja je data u tabeli 5.1.

Tabela 5.1: Šema vrednovanja odabranih komasacionih sistema

Generalni opis komasacionog sistema	<ul style="list-style-type: none">• Istorijat• Ciljevi i strategija• Principi• Zakonodavni okvir• Organizacioni okvir• Katastar i sistem registracije zemljišta• Zemljišne banke• Tržište zemljišta• Procena i vrednovanje
Rezultati vrednovanja komasacionog sistema	<ul style="list-style-type: none">• Vrednovanje komasacionih nivoa• SWOT analiza

5.2 Analiza i ocena komasacionog sistema Danske

Boravak u Danskoj realizovan je od 23. do 29. aprila 2007. godine. Tom prilikom obavljena je poseta svim relevantnim institucijama u Danskoj. U tabeli 5.2 prikazan je plan realizovane posete.

Tabela 5.2: Plan realizovane posete

Datum	Aktivnost
23. april Ponedeljak	Dolazak u Copenhagen Putovanje u Tønder
24. april Utorak	Poseta Sektoru za komasaciju zemljišta - kancelariji u Tønder-u koja je pod upravom Ministarstva za hranu, poljoprivredu i ribarstvo. Upoznavanje sa danskim komasacionim sistemom. Poseta ostrvu Rømø gde je realizovan komasacioni projekat od javnog značaja.
25. april Sreda	Upoznavanje sa projektom komasacije koji se sprovodi zbog izgradnje autoputa i prisustvovanje pregovorima sa vlasnicima poljoprivrednog zemljišta u procesu realizacije projekta komasacije. Poseta Odeljenju za upravljanje zemljištem u opštini Aabenraa i razgovor sa Susanne Jansen zadužene za ruralno planiranje
26. april Četvrtak	Poseta privatnoj geodetskoj organizaciji. Poseta Univerzitetu u Aalborg-u i Katedri za katastar, premer i upravljanje zemljištem.
27. april Petak	Orbicon Consulting u Aarhus-u. Poseta privatnoj konsultantskoj firmi (Orbicon Consulting u Aarhus-u) koja je angažovana na projektima komasacije zemljišta i upravljanju zemljištem u Danskoj i inostranstvu.
28. april Subota	Ørestaden, Copenhagen Upoznavanje sa projektom urbanog razvoja u predgrađu Copenhagen-a
29. April Nedelja	Povratak u Beograd

Danska je zemlja sa najdužom tradicijom sprovođenja komasacije. Izabrana je za ovu uporednu analizu zbog jedinstvenih pravila kod sprovođenja projekta komasacije. Komasaacija zemljišta sprovodi se na dobrovoljnoj bazi i predstavlja pravilo a ne izuzetak.

5.2.1 Generalni opis komasacionog sistema Danske

Do 1880. godine, dansko selo karakteriše zajednička imovina i zajednički rad u poljoprivredi. U okviru svakog sela obično su postojale tri poljoprivredne zemljišne celine različitih namena. Prve dve su služile uglavnom za uzgoj raži i ječma dok je treća služila kao pašnjak. Vladinom rezolucijom iz 1798. godine, kada je vlada shvatila da jedino nezavisni poljoprivrednik radeći na svom poljoprivrednom posedu može da doprinese boljoj produktivnosti, zajednička imovina je ukinuta i isparcelisana u manje posede (slobodne posede). Ustavom iz 1848. godine raspodela zajedničke imovine u manje posede iz 1798. godine je u potpunosti ozvaničena. Preostala crkvena i državna imovina takođe je isparcelisana u manje poljoprivredne posede pogodne za porodične aktivnosti kako bi bila prodata. Zakonom iz 1899. o malim gazdinstvima, mladi poljoprivredni proizvođači dobili su šansu da povoljno kupe već formirane poljoprivredne posede koji su bili dostupni. Cilj je bio da se spreči odlazak u gradove gde bi kao nekvalifikovana radna snaga radili slabo plaćene poslove.

U okviru Ministarstva za hranu, poljoprivredu i ribarstvo 1919. godine formiran je posebni Sektor za komasaciju zemljišta (Land Consolidation Division). Sektor je 1921. godine dobio pravo da na slobodnom tržištu kupuje poljoprivredno zemljište i da ga koristi za formiranje novih porodičnih poseda, za uvećanje već postojećih kao i za potrebe izgradnje infrastrukturnih objekata.

Kao što se može zaključiti, prve komasacije u Danskoj počele su da se realizuju još u 17. veku posle raspada feudalnog sistema i prelaska na porodične posede (slobodne posede). Praktično od tada, promene u pogledu distribucije poljoprivrednog zemljišta i veličine poseda su stalno prisutne. Posle Prvog svetskog rata, zemljišna reforma koja je pokrenuta u Danskoj, dovela je do podele velikih poljoprivrednih poseda u manje posede do 10 ha koji su se u to vreme smatrali održivim za normalno funkcionisanje poljoprivrednih gazdinstva. Strategije su se tokom dvadesetog veka vezano za veličinu održivog poseda stalno menjale. Zakon o komasaciji zemljišta koji je donet 1941. godine u skoro neizmenjenom obliku važi i danas (Haldrup O. N., 2004).

Tabela 5.3: Struktura poljoprivrednog poseda u Danskoj od 1970. god. do 1993. god.

	1970.	1983.	1993.
Do 10 ha	51.800	20.800	13.694
10-20 ha	44.000	26.900	17.030
20-30 ha	25.200	18.900	12.103
30-50 ha	18.900	19.100	14.545
50-100 ha	7.100	10.600	12.107
Preko 100 ha	1.600	2.400	4.305
Ukupno	148.600	98.700	73.784

Tabela 5.4: Struktura poljoprivrednog poseda u Danskoj od 1995. do 2002. god.

	1995.	1998.	2002.
Do 5 ha	2.091	1.900	1.757
5-10 ha	11.348	9.641	7.893
10-20 ha	14.934	12.306	9.752
20-30 ha	10.361	7.749	6.256
30-50 ha	12.906	10.247	7.369
50-75 ha	8.208	7.840	6.086
75-125 ha	5.984	6.428	6.494
125-150 ha	1.054	1.330	1.532
Preko 150 ha	1.884	2.320	3.391
Ukupno	68.770	59.761	50.530

Razvoj nauke i tehnike kao i rastuća potreba za hranom doveli su do reorganizacije poljoprivrednog zemljišta između 1950. i 1980. godine. Mnogi poljoprivrednici u to vreme su se specijalizovali za određenu vrstu proizvodnje: mesa, mleka i poljoprivrednih useva. Poljoprivrednicima koji su se opredelili za gajenje poljoprivrednih useva više nisu bile potrebne livade i pašnjaci. To je dovelo do novog talasa komasacije u Danskoj. Svi oni koji su se opredelili za gajenje useva menjali su svoje livade i ukрупnjavali posede sa parcelama pogodnim za tu vrstu proizvodnje. U tom periodu mali posedi su postali neekonomični što je mnoge nateralo da napuste bavljenje poljoprivredom i da odu u gradove za drugim poslovima. Veći delovi

njihovog zemljišta su iskorišćeni za uvećanje preostalih poseda, dok su vlasnici uglavnom zadržali manje delove – okućnice.

Na osnovu gornjih tabela može se zaključiti da se broj poljoprivrednih poseda smanjio skoro za 100.000 od 1970. do 2002. godine (Haldrup O. N., 2004). U tom procesu tranzicije i prilagođavanja danske poljoprivrede tržišnoj ekonomiji, komasacija je bila nezamenljiv instrument.

Tabela 5.5: Struktura poljoprivrednog poseda u Danskoj od 2009. god. do 2011. god. prema podacima Ministarstva za hranu, poljoprivredu i ribarstvo iz februara 2013. godine.

	Broj poseda			Površina u 1000 ha		
	2009.	2010.	2011.	2009.	2010.	2011.
Do 4,9 ha	1.505	3.079	2.560	3	4	3
5,0 - 9,9 ha	8.615	8.031	8.125	62	58	58
10,0 – 19,9 ha	7.556	7.785	7.559	108	112	109
20,0 – 29,9 ha	4.532	4.304	4.073	112	106	100
30,0 – 49,9 ha	5.018	4.896	4.669	195	191	181
50,0 – 99,9 ha	6.034	5.925	5.633	435	426	406
Preko 100 ha	8.123	8.079	8.038	1.709	1.751	1.783
Ukupno	41.384	42.099	40.660	2.624	2.646	2.640

Na osnovu najnovijih podataka Ministarstvokoji su dostavljeni od strane Mortena Hartvigsena, može se zaključiti da farme preko 100 ha u 2011. godini čine 67,5% od ukupne površine poljoprivrednog zemljišta Danske.

Za razliku od drugih država Danska je rešila problem koji dovodi do usitnjavanja zemljišnog poseda. Danska tradicija, kao i zakoni koji regulišu nasleđivanje i kupoprodaju poljoprivrednog zemljišta, sadrže niz pravila po kojima poljoprivredno zemljište može da se proda samo licu koje već poseduje poljoprivredno gazdinstvo. Pored toga, vlasnik gazdinstva mora da živi na jednom od svojih gazdinstava. Ovaj skup pravila generalno je sprečio fragmentaciju i unapredio poljoprivrednu proizvodnju.

Osnovni cilj komasacije zemljišta u Danskoj je smanjenje fragmentacije poljoprivrednog zemljišta i njegovo uvećanje. To se postiže tako što se prodaja, kupovina i razmena poljoprivrednog zemljišta isključivo obavlja kroz proces komasacije kako bi se obezbedila bolja struktura poljoprivrednog poseda. Poslednjih godina strategija se menja i fokus više nije toliko na fragmentaciji i uvećanju poseda već je na poboljšanju opštih uslova življenja koji su vezani za projekte očuvanja prirode i razvoj infrastrukture.

Današnja zakonska regulativa bazirana je na Zakonu o komasaciji iz 1948. godine koji promovise princip da se sve transakcije zemljišta sprovode u okviru komasacionog projekta. Zakon je prilagođen i izmenjen 1956. godine i kao takav važi i danas.

Veći problem predstavlja Zakon o otkupu i eksproprijaciji zemljišta. Kada se sprovodi komasacija vezano za javne projekte (projekat očuvanja prirode...) teško se postiže dogovor na dobrovoljnoj osnovi zbog slabosti odredaba o eksproprijaciji.

Zakon o komasaciji zemljišta definiše sledeće principe (Marošan M., 2012):

- Dobrovoljno učešće
- Glavna uloga u pregovorima dodeljena je komasacionom planeru (obično je to geodeta ili agronom)
- Sve transakcije prolaze kroz komasaciju, odnosno ne postoje direktne prodaje i razmene zemljišta između vlasnika
- Sve transakcije jednog vlasnika nalaze se u jednom sporazumu, odnosno svaki vlasnik ima samo jedan ugovor bez obzira na broj i vrstu transakcija

- Jedna odluka komisije za komasaciju obuhvata sve promene
- Vlasnici prihvataju nove parcele i sprovedene transakcije nakon stupanja na snagu odluke komisije

U Danskoj postoje tri tipa komasacije zemljišta:

1. Komasaacija radi unapređenja strukture poljoprivrednog poseda
2. Komasaacija radi realizacije javnih projekata
3. Komasaacija radi izvođenja infrastrukturnih projekata

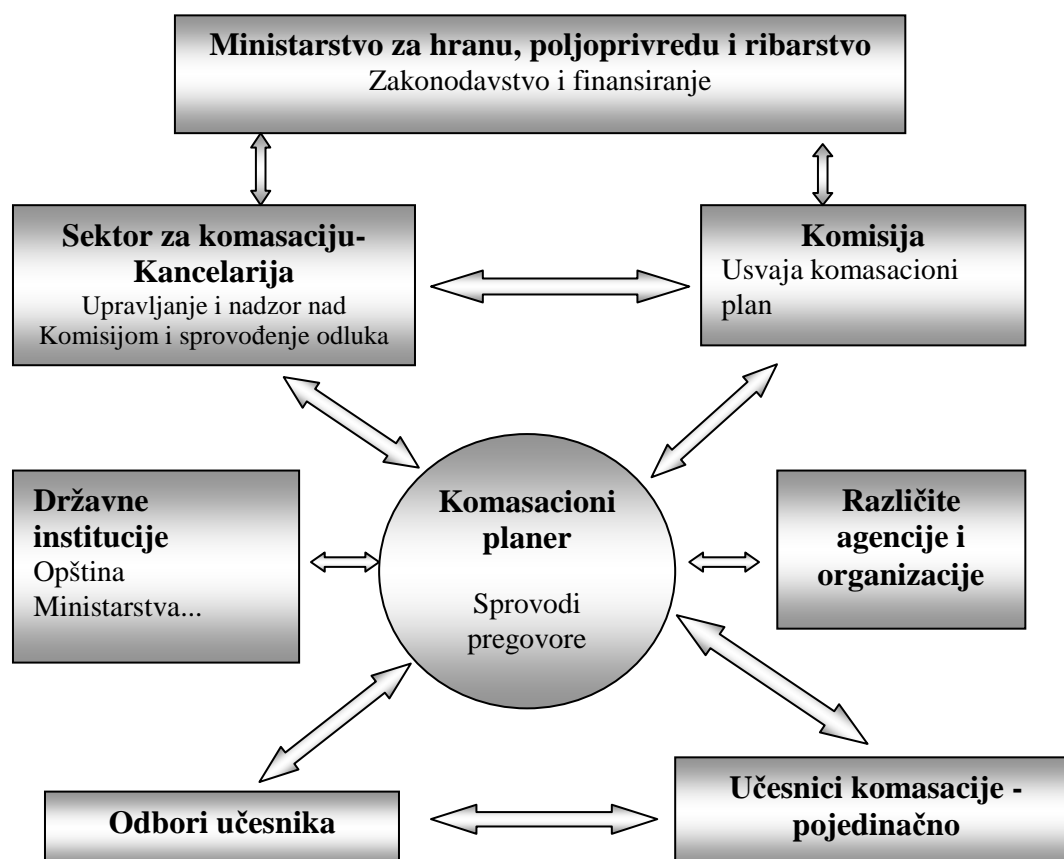
Učešće u komasaciji koja se sprovodi radi unapređenja strukture poljoprivrednog poseda je isključivo na dobrovoljnoj bazi. Troškove komasacije snose sami poljoprivrednici – učesnici. Međutim poljoprivrednici imaju mogućnost dobijanja subvencija od EU koje pokrivaju najčešće sve troškove. Ovaj tip komasacije sprovodi komasacioni planer ali sva odgovornost vezano za sprovođenje svih vrsta transakcija je na Sektoru za komasaciju koji funkcioniše u okviru Ministarstva za hranu, poljoprivredu i ribarstvo. Jasno su definisani svi zadaci komasacionog planera koji može biti službenik privatne firme ili Sektora za komasaciju.

Kod realizacije javnih projekata, komasaacija je povezana sa projektima za zaštitu prirode, bolje upravljanje vodama, šumama i poljoprivrednim gazdinstvima. Učešće je dobrovoljno, ali ako se radi o projektima vezanim za zaštitu prirode tada do 10% poljoprivrednika po Zakonu o zaštiti prirode može biti primorano da učestvuje u komasaciji. U ovom tipu komasacije Sektor za komasaciju ima ulogu planera. Kod ovog tipa komasacije svi troškovi komasacije su plaćeni od strane državnog organa koji je zahtevao sprovođenje komasacije.

Kod izvođenja infrastrukturnih radova obavezno se sprovodi komasaacija nakon eksproprijacije zemljišta. Ovaj tip komasacije je obavezan za sve one poljoprivrednike čije je zemljište izgradnjom infrastrukturnog objekta oduzeto i fragmentisano. Za ostale poljoprivrednike je dobrovoljno koji se nalaze u tom području.

Kada se ovaj tip komasacije sprovodi transakcije koje su vezane za eksproprijaciju postaju pravosnažne tek nakon donošenja rešenja od strane specijalne državne komisije za eksproprijaciju.

Svi ovi tipovi komasacije sprovode se u tesnoj saradnji sa vlasnicima zemljišta i njihovim odborima. Zemljišne banke su dostupne kod svih transakcija, bilo da se radi o kupoprodaji, zakupu, zameni ili kompenzaciji.



Slika 5.1: Organizacioni okvir i pozicija komasacionog planera

Na gornjoj slici prikazan je organizacioni okvir komasacionog sistema i pozicija komasacionog planera u Danskoj. Komasacioni planer ima važnu ulogu kod realizacije projekta komasacije. On pregovara sa vlasnicima i priprema plan komasacije. U suštini, on je posrednik između učesnika i drugih institucija. Sva komunikacija između vlasnika kao i između vlasnika i drugih institucija ide isključivo preko njega (Haldrup O. N., 2004).

Komponente komasacionog sistema Danske

Važnu karakteristiku danskog komasacionog sistema čini odlično funkcionisanje osnovnih komponenata – podsistema, što je zajednička karakteristika komasacionih sistema Švedske, Finske i Norveške. Katastar kao najvažnija komponenta funkcioniše u

skladu sa principima *Katastra 2014*. Danska poseduje dvojni sistem registracije. Premer i katastarski registar su u nadležnosti Danske agencije za prostorne podatke (Geodatastyrelsen, www.gst.dk) koja funkcioniše u okviru Ministarstva za zaštitu životne sredine, dok se upisi prava na nepokretnostima vode u zemljišnoj knjizi koja je u nadležnosti Ministarstva pravde.

Prvi premer u Danskoj sproveden je od 1805. do 1822. godine. Obnovljen je i dopunjen 1844. godine. Katastarski registar i zemljišna knjiga u potpunosti su automatizovani 1986. godine dok je digitalizacija katastarskih planova završena 1997. godine. Katastarski planovi i katastarski registar održavaju stvarno stanje na terenu i dnevno su ažurni. Katastarski podaci se dnevno, automatski šalju Ministarstvu pravde (zemljišnoj knjizi), Ministarstvu finansija (za naplatu poreza i taksu) i opštinama. Katastarski planovi i katastarski podaci su integrisani u jednu bazu podataka kao i zemljišna knjiga (ranije su postojale 82 zemljišne knjige).

Danska je specifična i kad su zemljišne banke/fondovi u pitanju. Obično je praksa, kad država kupuje zemljišta da ministarstvo finansija ili neki parlamentarni odbor odobrava tu kupovinu. Kako bi izbegli ovaj dugotrajan postupak Sektor za komasaciju zemljišta koji funkcioniše u okviru Ministarstva za hranu, poljoprivredu i ribarstvo ovlašćen je za kupovinu zemljišta radi formiranja zemljišnih fondova (*Zakon o otkupu zemljišta*). Ovaj momenat je ključan u Danskoj za brzo donošenje odluka vezano za kupovinu zemljišta na slobodnom tržištu kao i u slučajevima preče kupovine. Ovim Zakonom omogućeno je da komasacioni planer otkupi zemljište na komasacionom području ili u blizini njega ako je to u interesu komasacionog projekta ili nekog drugog javnog interesa. Pregovore o kupovini zemljišta vodi komasacioni planer u saradnji sa pravnom službom Sektora za komasaciju zemljišta (Andersen M. N., (2004).

Zemljište iz zemljišnih banaka se u procesu komasacije prodaje ili daje u zakup kako bi se obezbedila bolja struktura poljoprivrednog poseda. Na taj način se obezbeđuje bolje projektovanje i raspored parcela. To smanjuje moguće konflikte i doprinosi da zemljište iz zemljišnih banaka služi čitavoj zajednici a ne samo jednom kupcu. Glavni zadatak zemljišnih banaka poslednjih godina bio je vezan za kompenzaciju kod realizacije projekata pretvaranja vlažnih područja u jezera. Zemljišne banke u Danskoj funkcionišu po šemi koja je opisan u poglavlju 3 (Slika 3.6).

Poslednjih godina komasacija se uglavnom sprovodi u okviru projekata za zaštitu prirode. Kako ovi projekti zahtevaju i reorganizaciju poljoprivrednih poseda, dogovori koji se baziraju isključivo na dobrovoljnoj bazi ne postižu se lako. Zbog toga se razmišlja da se prilikom formiranja javnog zemljišta uvedu strožiji propisi.

5.2.2 Rezultati vrednovanja komasacionog sistema Danske

Svi nivoi danskog komasacionog sistema nisu istraženi detaljno. Na osnovu generalnog opisa sistema i analize ključnih komponenata sistema: katastra, registracije zemljišta i zemljišnih banaka, moguće je doneti vrednosni sud o komasacionom sistemu Danske.

Politički nivo komasacionog sistema Danske

Istorijski posmatrano može se zaključiti da je zemljišna politika od samog početka bila dosledna i u skladu sa društvenim i ekonomskim razvojem. Komasaacija je bila i ostala najvažniji instrument u sprovođenju te politike.

Postavljeni ciljevi, kako u prošlosti tako i danas, u potpunosti se poklapaju sa potrebama društva i u skladu su sa održivim razvojem. Od 1978. godine do danas ni u jednom istorijskom periodu nije došlo do diskontinuiteta ove politike. Potvrdu ove dosledne politike predstavljaju postignuti rezultati - veličine poljoprivrednog poseda prikazane u tabelama 5.2 i 5.3.

Moguće slabosti političkog nivoa komasacionog sistema Danske mogle bi da budu:

- Komasaacija je isključivo ograničena na ukрупnjavanje poljoprivrednih parcela i ne bavi se građevinskim parcelama. Postoji potreba za sistematskim planiranjem i uređenjem seoskih naselja.
- Postojanje dve različite institucije koje odvojeno vode baze podataka o premeru i katastru i upisima prava na nepokretnostima (Danska agencija za prostorne podatke i Ministarstvo pravde). Postignuta je dnevna ažurnost i automatska komunikacija između ove dve institucije, ali do podatka o parceli i do podataka o pravima ne može se doći preko jednog „šaltera“.
- Propisi o eksproprijaciji usporavaju realizaciju komasaacija koje se vode radi realizacije projekata od javnog značaja. Propisi bi trebali da budu stroži prilikom eksproprijacije.

Upravljački nivo komasacionog sistema Danske

Za upravljanje komasacionim sistemom pored danskog Ministarstva hrane, poljoprivrede i ribarstava odgovoran je i Sektor za komasaciju zemljišta. Sektor je lociran u Kopenhagenu, ali ima i nekoliko isturenih kancelarija. Sektor je odgovoran za sprovođenje Zakona o komasaciji poljoprivrednog zemljišta. Sektor ima aktivnu saradnju sa svim međunarodnim institucijama i organizacijama (FAO, WB, DLG, EU, ...) na ovom polju.

Pored upravljačke funkcije preko svojih isturenih kancelarija Sektor takođe obavlja i operativne poslove i formalnosti neophodne za sprovođenje plana komasacije kao što su poslovi vezani za transfer i registraciju zemljišta, plaćanje i angažovanje privatnih geodetskih organizacija.

Pored toga što ima upravljačku funkciju u okviru komasacionog sistema Sektor takođe ima upravljačku i operativnu ulogu vezano za funkcionisanje zemljišnih banaka. Sektor je slobodan da u skladu sa potrebama sam donosi odluke o kupovini poljoprivrednog zemljišta bez odobrenja viših instanci.

Moguće slabosti upravljačkog nivoa komasacionog sistema Danske nisu registrovane.

Operativni nivo komasacionog sistema Danske

Najvažniju ulogu na ovom nivou pored Sektora za komasaciju zemljišta ima i komasacioni planer, privatne geodetske organizacije, Oblasna komisija i Proširena komisija. Komasoni planer ima glavnu ulogu kod pripremanja i sprovođenja plana komasacije. Oblasna komisija ne bavi se pojedinačnim transakcijama već ima zadatak da obezbedi da komasoni plan bude u skladu sa zakonskim propisima prostornog planiranja. To su uglavnom propisi vezani za udaljenost poljoprivrednih parcela od objekata i dozvoljene veličine poljoprivrednog poseda u određenim zonama. Oblasna komisija proširena sa sudijom oblasnog suda čini Proširenu komisiju koja daje konačno odobrenje na plan komasacije.

Moguće slabosti operativnog nivoa komasacionog sistema Danske nisu registrovane.

Korisnički nivo komasacionog sistema Danske

Ova oblast nije mogla biti detaljno ispitana. Na osnovu prisustva pregovorima koji su obavljani 27. aprila 2007. godine između komasacionog planera Erik-a Blaabjerg-a sa

vlasnicima poljoprivrednog zemljišta u okviru realizaciji projekta komasacije zbog izgradnje autoputa, moglo je da se uoči da su korisnici svesni značaja sprovođenja projekta komasacije i veoma kooperativni. Danska država je otvoreno društvo zasnovano na vladavini prava, dobroj socijalnoj politici, društvenoj toleranciji i slobodi kretanja ideja i ljudi. Ove karakteristike danske države su osnovni stubovi za funkcionisanje danskog društva. Dansko društvo karakterišu kolektivne akcije, koje imaju za cilj ostvarenje zajedničkih vrednosti i interesa. Danski poljoprivrednici su obrazovani i odlično organizovani u okviru profesionalnih asocijacija i udruženja. Sama činjenica da su komasacije u Danskoj zasnovane na dobrovoljnoj bazi dovoljno govori o korisničkom nivou.

Moguće slabosti korisničkog nivoa komasacionog sistema Danske ne postoje.

Samovrednovanje i revizija komasacionog sistema Danske

Ova oblast nije mogla biti ispitana za vreme studijskog boravka u Danskoj. Imajući u vidu istorijski razvoj komasacije koji pokazuje da su se ciljevi i strategija menjali u skladu sa potrebama društva, može se pretpostaviti da se sistem redovno vrednuje i prilagođava.

Moguće slabosti samovrednovanja i revizije komasacionog sistema Danske nisu registrovane.

Spoljni uticaji

Poseta Univerzitetu u Alborgu (Aalborg University, www.en.aau.dk) pokazala je da u Danskoj postoje univerzitetski programi koji prate i kadrovski podržavaju savremena kretanja iz oblasti upravljanja zemljištem.

Od 1966. do 1977. godine geodetski stručnjaci su najviše bili angažovani na poslovima iz oblasti katastra. Od 1977. godine dolazi do drastičnih promena - katastarski poslovi prestaju da budu dominantni u korist poslova vezanih za upravljanje zemljištem. Preseljenjem programa za visoko obrazovanje za geodete sa Univerziteta u Kopenhagenu na novi Univerzitet u Alborgu 1974. godine, program za geodete postaje fleksibilniji. Danas master program na Univerzitetu u Alborgu u potpunosti zadovoljava sve potrebe za kadrovima iz oblasti upravljanja zemljištem i sastavljen je po šemi koja je prikazana na slici 3.15 (Enemark S, 2002).

Angažovanjem danskih stručnjaka kako iz Ministarstva za hranu, poljoprivredu i ribarstvo tako i iz privatnih firmi (Orbicon) na međunarodnim projektima iz komasacije zemljišta, Danska stiče nova iskustva i sposobnost da predupredi slabosti sopstvenog sistema (Hartvigsen M., (2012).

Dansko društvo i ekonomija je u potpunosti sposobno da u tehnološkom pogledu podrži komasacioni sistem.

Moguće slabosti vezane za spoljne uticaje nisu registrovane.

SWOT analiza

U sledećoj SWOT matrici prikazane su osnovne karakteristika danskog komasacionog sistema.

Tabela 5.6: SWOT matrica analize komasacionog sistema Danske

<p>Unutrašnje karakteristike sistema</p>	<p style="text-align: center;">Snaga</p> <ul style="list-style-type: none"> • Postoji jasna strategija. • Ciljevi su dobro definisani. • Postoje jasno definisani izvori finansiranja. • Sistem je dobro organizovan, sve transakcije zemljišta se odvijaju jednostavno i preko jednog „šaltera“. • Sve komponente sistema su razvijene i funkcionalne. • Dobra saradnja između državnog i privatnog sektora, obrazovnih institucija i međunarodnih organizacija. • Javnost je svesna značaja komasacije i aktivna kod pokretanja i realizacije projekta. • Aktivno učešće korisnika komasacije. • Redovna i sveobuhvatna revizija sistema. 	<p style="text-align: center;">Slabost</p> <ul style="list-style-type: none"> • Slabe odredbe prilikom ekproprijacije zemljišta; • Postoje dva „šaltera“ za katastarske podatke i podatke o pravima.
<p>Spoljne karakteristike sistema</p>	<p style="text-align: center;">Mogućnosti</p> <ul style="list-style-type: none"> • Postoje mogućnosti da se ciljevi komasacije prošire vezano za uređenje naselja. 	<p style="text-align: center;">Pretnje</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nisu identifikovane.

5.3 Analiza i ocena komasacionog sistema Srbije

Za analizu komasacionog sistema Srbije korišćena je sva dostupna literatura i relevantni zakoni. Od mnogih izvora koji su korišćeni za analizu i ocenu komasacionog sistema Srbije najznačajniji su:

- Monografija, Komascija u Srbiji 1860-2003., od grupe autora (Bogdanović, B., Gostović, M., Ševarlić, M., Miladinović, M., Damjanović, T., Radulović, M. i ostali), Beograd, 2003. godine
- Zakon o poljoprivrednom zemljištu (ZPZ), "Službeni glasnik RS", broj 62/2006, 65/2008 godine
- Strategija komasacije Republike Srbije – nacrt, od grupe autora (Marošan, S., Miladinović, M., Trajković, M., Živković, M., Đokić, V., Šoškić, M.), Beograd, 2007. godine.

Tabela 5.7: Struktura parcela poljoprivrednog zemljišta u R. Srbiji prema poslednjim podacima Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva i Republičkog geodetskog zavoda.

	do 0,1 ha	0,1 do 0,3 ha	0,3 do 0,5 ha	0,5 do 1 ha	1 do 3 ha	3 do 5 ha	5 do 10 ha	10 do 50 ha	Preko 50 ha	Ukupno parcela
Državna svojina RS	140.201	130.707	52.655	54.297	41.014	8.542	7.330	9.691	2.155	446.592
Državna svojina R. Srbija i Crna Gora	118	158	70	113	61	6	7	7		540
Drugi oblici svojine	2.193	3.181	1.847	2.126	1.733	366	406	314	64	12.230
Društvena	8.736	11.642	5.776	7.650	4935	566	407	710	156	40.578
Zadružna	700	1056	528	1.081	921	150	143	321	61	4.961
Javna svojina	8.779	7.468	2.286	1.792	989	157	97	70	10	21.648
Mešovita svojina	2.301	2303	854	1238	1023	202	168	360	123	8.572
Privatna	4.941.733	5.265.948	1.954.080	1.755.437	917.298	76.793	25.685	9.531	1.074	14.947.579
Ukupno parcela	5.104.761	5.422.463	2.018.096	1.823.734	967.974	86.782	34.243	21.004	3.643	15.482.700

5.3.1 Generalni opis komasacionog sistema Srbije

Problemi vezani za veliku usitnjenost poljoprivrednog poseda, sa kojima se Srbija suočava i u ovom 21. veku su istorijski uslovljeni. Srbija je oduvek bila zemlja malih privatnih poljoprivrednih poseda. Nakon 1897. godine kada je Srbija prvi put stekla nezavisnost od turske vladavine čak 97,02% poljoprivrednih poseda nije bilo veće od 1-2 ha. Nažalost, situacija se nije mnogo popravila ni u narednim decenijama, pre svega, zbog zemljišne politike koja je vođena posle Drugog svetskog rata.

Politika koja je vođena posle Drugog svetskog rata bila je bazirana na načelima besklasnog društva, kolektivizma i na dominaciji društvene i državne svojine. U cilju postizanja proklamovanog principa da „*Zemlja pripada onima koji je obrađuju*“, Zakonom o poljoprivrednoj reformi i kolonizaciji koji je usvojen 1945. godine propisano je u članu 1 da će reforma i kolonizacija biti sprovedena na celoj teritoriji FNRJ i da će poljoprivredno zemljište biti dodeljeno onima koji ga ne poseduju ili ga ne poseduju dovoljno (Marošan M., 2012). Ova reforma je napravljena stvaranjem zemljišnog fonda oduzimanjem zemljišta od:

- Velikih poljoprivrednih i šumskih gazdinstava
- Banaka i drugih privatnih preduzeća
- Crkava, manastira i drugih zadužbina
- Vlasnika koji su posedovali poljoprivredno zemljište preko propisanog maksimuma (dozvoljeni maksimum je bio između 20 i 35 ha)
- Vlasnika poljoprivrednog zemljišta kojima poljoprivreda nije bilo osnovno zanimanje a posedovali su više od 3-5 ha

U ovaj fond je ušlo je i zemljište koje je tokom rata ostalo bez vlasnika ili pravnog naslednika (*Zakon o poljoprivrednoj reformi i kolonizaciji, 1945. godine, član 4*). Zemljište je takođe zaplenjeno i na osnovu *Zakona o konfiskaciji imovine* i o izvršenju konfiskacije („Službeni glasnik DFJ”, br. 40/1945). Na osnovu ovog Zakona zemljište je oduzeto od ljudi osuđenih za različita krivična dela. Zemljište je oduzeto i na osnovu *Zakona o nacionalizaciji privatnih preduzeća* („Službeni glasnik FNRJ”, br. 98/1946 and 35/1948). Iz ovog fonda, 47,27% poljoprivrednog zemljišta podeljeno je poljoprivrednicima i kolonistima dok je 52,73% dodeljeno zadrugama. Zemljište je bez ikakvih tereta prešlo u privatno vlasništvo domaćinstava i odmah registrovano u

zemljišnim knjigama kao vlasništvo svih članova domaćinstva sa jednakim pravima (Marošan, M., 2012).

Prve komasacije u Srbiji sprovedene su još sredinom 19. veka na teritoriji današnje Vojvodine koja je bila pod vlašću Austrougarskog carstva. Nažalost, na sprovođenje komasacije tokom sledećeg veka značajno je uticala promena društvenog sistema. Za vreme socijalizma, komasacija se smatrala kapitalističkom merom koja ima za cilj jačanje privatnog vlasništva. Međutim, sa realizacijom komasacija se nastavilo 1956. godine pre svega sa ciljem ukрупnjavanja društvenog zemljišta.

Od 1974. godine kada je konačno usvojen Zakon o komasaciji zemljišta, komasacija je počela da se primenjuje na celoj teritorije Republike Srbije. Komasoni radovi su u potpunosti obustavljeni 1998. godine zbog cene komasacionih radova koja je bila nekoliko puta veća od cene zemljišta.

Ključni pravni akt koji danas reguliše sprovođenje komasacije jeste *Zakon o poljoprivrednom zemljištu*. Zakon predstavlja solidnu osnovu a članovi od 31 do 48 regulišu sve glavne korake u postupku komasacije. Ovi članovi propisuju kada komasaciju treba sprovesti, postupak za donošenje odluke o sprovođenju komasacije, formiranje Komisije nadležne za sprovođenje komasacije, metode za dodelu zemljišta, nadoknade i žalbeni postupak.

Članom 31 Zakona propisano je da se komasacija može preduzeti u sledeći slučajevima:

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

Član 32 propisuje da se komasacija mora uraditi u skladu sa programom komasacije koji se donosi od strane lokalne samouprave i uz saglasnost Ministarstva. Na osnovu programa, skupština lokalne samouprave donosi odluku o početku komasacije.

Skupština istovremeno donosi odluku o formiranju komisije koja sprovodi postupak komasacije. U sastav komisije pored diplomiranog pravnika, inženjera poljoprivrede, geodetskog inženjera, arhitekta obavezno ulaze i tri učesnika komasacije. Ako je potrebno, komisija se može proširiti i sa jednim inženjerom šumarstva. Komisija ima i sekretara koga imenuje skupština a koji je zadužen za administrativne poslove. Komisija dalje obrazuje potkomisije za procenu vrednosti zemljišta, procenu vrednosti dugogodišnjih zasada i objekata kao i neka druga stručna tela. Učesnici komasacije takođe mogu da formiraju odbor koji zastupa interese korisnika.

Ono što je izuzetno važno napomenuti za ovu analizu je to da se u postupku komasacije zemljište za izgradnju objekata za potrebe naselja (za izgradnju poljskih puteva, sistema za odvodnjavanje i navodnjavanje i druge komunalne potrebe) obezbeđuje od učesnika komasacije proporcionalno unetoj površini, odnosno vrednosti zemljišta i to bez nadoknade. To znači da učesnici komasacije posle sprovođenja komasacije uglavnom dobijaju manju površinu od one koju su uneli u komasacionu masu.

Zakonom se takođe daje mogućnost sprovođenja komasacije na dobrovoljnoj osnovi ako je za to zainteresovano najmanje deset poljoprivrednika.

Zakon o šumama dozvoljava preraspodelu šumskog zemljišta samo u slučaju komasacije (član 8). Članom 77 Zakona o šumama dozvoljena je preraspodela šumskog i poljoprivredno zemljišta samo ako je poljoprivredno zemljište enklava ili polu enklava na teritoriji gde se vrši komasacija (Marošan M., 2012).

Poslednjim izmenama *Zakona o planiranju i izgradnji* prvi put se propisuje mogućnost sprovođenja komasacije građevinskog zemljišta (član 109a). Zakon prepoznaje urbanu komasaciju isključivo za obezbeđenje zemljišta za izgradnju objekata javne namene. Pravila urbane komasacije kao što su slučajevi u kojima se može pokrenuti, vrednovanje zemljišta, raspodela zemljišta, troškovi... nisu regulisani dodatnim uredbama.

Kod sprovođenja komasacije u Srbiji razlikuju se sledeće faze:

- Pripremna faza
- Donošenje odluke
- Planiranje i pregovaranje
- Implementacija

Prema važećem zakonodavstvu glavni učesnici u procesu komasacije u Srbiji su:

Vlada republike Srbije i nadležno Ministarstvo za poljoprivredu, trgovinu, šumarstvo i vodoprivredu. Prema Zakonu u poljoprivrednom zemljištu Ministarstvo je odgovorno za:

- Odobravanje poljoprivrednog programa usvojenog od strane APV i opština
- Pripremu poljoprivrednog programa Republike Srbije
- Predlaganje godišnjeg plana za sprovođenje poljoprivrednog programa
- Odobravanje godišnjih planova za sprovođenje poljoprivrednih programa usvojenih od strane APV i opština
- Usvajanje programa za ispitivanje kvaliteta zemljišta i voda
- Rešavanja žalbe u drugom stepenu na rešenja o raspodeli komasacione mase
- Raspisivanje konkursa i dodelu sredstva za razvoj ruralnih područja

Uprava za poljoprivredno zemljište osnovana je Zakonom o poljoprivrednom zemljištu 2006. Godine ali je počela sa radom tek 2009. godine. Uprava je odgovorna za:

- Usvajanja programa komasacije za celu teritoriju Republike Srbije
- Raspodelu sredstava za izvođenje radova i praćenje realizacije godišnjeg programa zaštite, uređenja i korišćenja poljoprivrednog zemljišta za Republiku Srbiju
- Upravljanje poljoprivrednim zemljištem u državnoj svojini

Pokrajinski sekretarijat za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo priprema program godišnjeg rasporeda i korišćenja sredstava iz budžeta APV za zaštitu, korišćenje i uređenje poljoprivrednog zemljišta.

Republički geodetski zavod:

- Vršiti stručni nadzor nad radom geodetskih organizacija na projektovanju i izvođenju radova u komasaciji
- Vršiti stručnu i tehničku kontrolu idejnog i glavnog projekta geodetsko tehničkih radova u komasaciji
- Vršiti komasacionu procenu zemljišta
- Vršiti katastarsko klasiranje i bonitiranje zemljišta na komasacionom području

- Vršiti prijem geodetskih radova i overu elaborata
- Izlaže podatke državnog premera i katastarskog klasiranja na javni uvid
- Na osnovu overenih elaborata vrši izradu novog katastra nepokretnosti

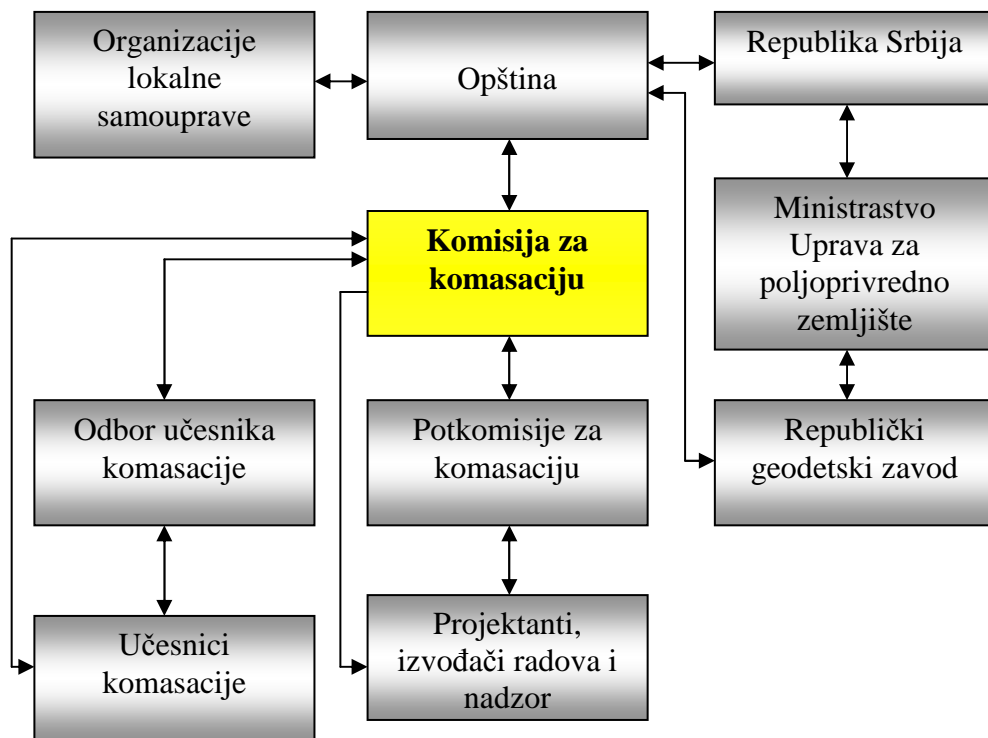
Jedinica lokalne samouprave (opština, grad, grad Beograd) osnovni je subjekat i nosilac svih aktivnosti na izvođenju komasacije, odnosno njena skupština kao najviši organ vlasti lokalne samouprave. Saglasno Zakonu o poljoprivrednom zemljištu, skupština opštine:

- Donosi osnove zaštite, korišćenja i uređenja poljoprivrednog zemljišta opštine i stara se o njihovom sprovođenju
- Određuje teritoriju katastarske opštine ili delove katastarskih opština, koja se uređuje komasacijom
- Donosi program komasacije
- Donosi odluku o sprovođenju komasacije
- Rešenjem obrazuje komisiju za sprovođenje komasacije
- Imenuje sekretara komisije za komasaciju
- Donosi odluku o pokretanju postupka za dobrovoljno grupisanje zemljišnog poseda
- Utvrđuje načela raspodele komasacione mase
- Imenuje komisije za izbor izvođača radova na izradi tehničke dokumentacije i po potrebi lica za vršenje nadzora nad izvođenjem pojedinih radova;
- Zaključuje ugovore sa izvođačem geodetsko-tehničkih i drugih radova;
- Zaključuje ugovore sa nadležnim državnim institucijama za obezbeđenje bespovratnih (podsticajnih) i kreditnih sredstava za finansiranje radova
- Učestvuje u finansiranju dela troškova komasacije iz budžetskih i drugih izvora opštine.

Komisija za komasaciju rukovodi svim poslovima, stara se o organizaciji svih radova, praćenju dinamike izvođenja pojedinih radova i njihovom međusobnom usklađivanju i zakonitosti u radu. Komisija za komasaciju, kao operativno opštinsko komasaciono telo, vrši sledeće poslove:

- Obrazuje potkomisije i druga stručna tela

- U slučaju velikog neslaganja stanja na terenu u registrovanog stanja u katastru nepokretnosti ili drugim javnim knjigama, izlaže postojeće katastarske i druge podatke i utvrđuje faktičko stanje
- Vršiti procenu vrednosti zemljišta, objekata i višegodišnjih zasada;
- Usvaja projekte komasacije za koje je ovlašćena ZPZ i propisima donetim na osnovu njega (projekat mreže poljskih puteva, projekat sistema za odvodnjavanje, projekat ispravke graničnih linija, raspodelu komasacione mase)
- Utvrđuje rok za izlaganje preglednog plana raspodele komasacione mase i rešava primedbe učesnika komasacije na raspodelu komasacione mase;
- Vršiti privremenu primopredaju zemljišta iz komasacione mase i donosi rešenje o privremenoj primopredaji zemljišta i objekata;
- Donosi rešenje o raspodeli komasacione mase (član 43. ZPZ)
- Izvršava drugostepena rešenja
- Obavlja i druge poslove utvrđene odlukom o njenom formiranju



Slika 5.2: Organizacioni okvir i pozicija komisije kod realizacije projekta komasacije u Republici Srbiji (Miladinović M., Mihajlović R. i Šoškić M., 2010),

Učesnici komasacije prema Zakonu u postupku komasacije :

- Daju mišljenje na nacrt osnova zaštite, uređenja i korišćenja poljoprivrednog zemljišta opštine
- Daju mišljenje na program sprovođenja osnove
- Učestvuju u radu komisije za komasaciju, komisije za procenu vrednosti zemljišta i objekata i katastarskog klasiranja i bonitiranja zemljišta
- Učestvuju u finansiranju troškova komasacije (srazmerno površini ili vrednosti zemljišta i objekata unetih u komasacionu masu)
- Obrazuju odbor učesnika komasacije kao savetodavno telo komisije za komasaciju
- Učestvuju u razmatranju preglednog plana komasacione procene vrednosti zemljišta i objekata kao i projekata u komasaciji koji se izlažu na javni uvid
- Učestvuju kao zainteresovana lica u postupku utvrđivanja faktičkog stanja, privremene primopredaje zemljišta kao i u izlaganju katastarskih klasa na javni uvid

Komponente komasacionog sistema Republike Srbije

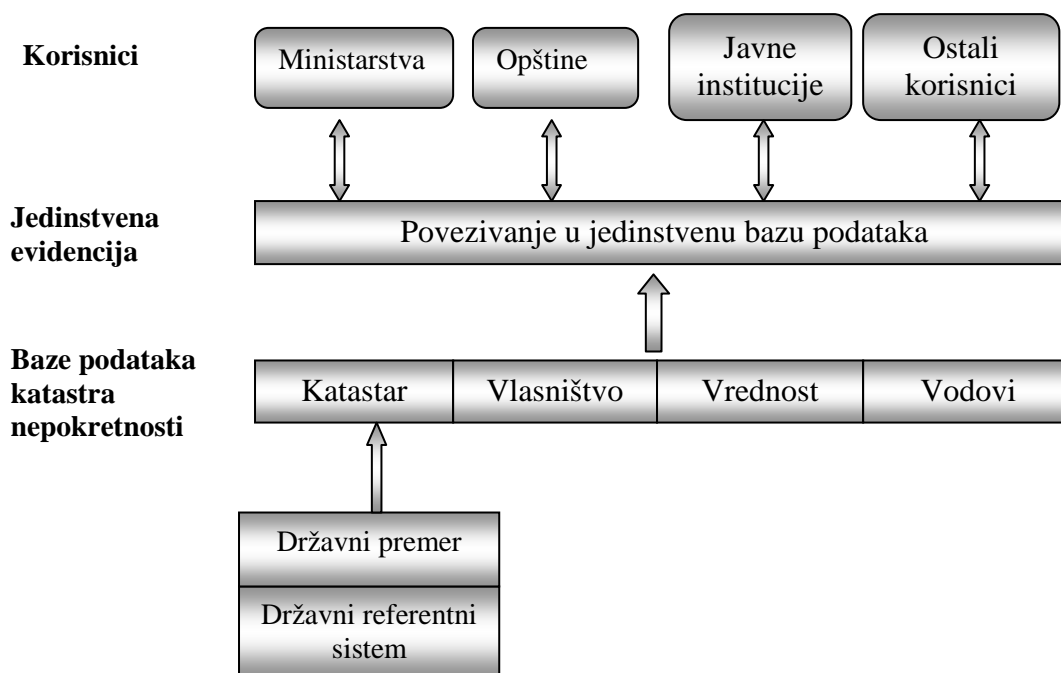
Komponente komasacionog sistema predstavlja najslabiju kariku komasacionog sistema Republike Srbije.

Skupština Srbije je još 1. oktobra 1976. godine razmatrala stanje i probleme evidencije nepokretnosti na teritoriji Republike Srbije i konstatovala da se evidencije nepokretnosti vode u zemljišnim knjigama, knjigama tapija i katastarskom operatu katastra zemljišta. Zaključeno je da podaci o nepokretnostima u zemljišnoj knjizi i knjizi tapija ne odgovaraju faktičkom stanju, a da stanje evidencije u katastru zemljišta u većoj meri odgovara, ali da nije dokaz o svojini i drugim pravima. Pored neusaglašenosti između ovih evidencija svakim danom su se sve više stvarale ozbiljne teškoće svim korisnicima i zbog nepostojanja jedne integrisane katastarske evidencije o nepokretnostima.

Katastar nepokretnosti (integrisana evidencija o nepokretnostima u Srbiji) regulisan je prvi put Zakonom o premeru i katastru i upisima prava na nepokretnosti koji je donet 1988. godine. Od tada pa do 02. maja 2002. godine kada su donete Izmene i dopune zakona o državnom premeru i katastru i upisima prava na nepokretnosti, katastar nepokretnosti urađen je u samo 550 katastarskih opština od ukupno 5826 katastarskih opština ili samo 10%. Od maja 2002. ubrzan je rad na izradi katastra nepokretnosti tako

da je do danas katastar nepokretnosti u Srbiji urađen u 4515 katastarskoj opštini, odnosno na 77% (Geodetska delatnost u Srbiji 1837-2012, monografija, Beograd, 2012.). Katastar nepokretnosti je prostorni informacioni sistem pod upravom Republičkog geodetskog zavoda. To je javna evidencija o nepokretnostima i pravima nad njima.

Katastar nepokretnosti sadrži podatke o katastarskim parcelama, u pogledu položaja, površine, načina korišćenja, bonitetu, katastarskoj klasi i katastarskom prihodu, podatke o zgradama, stanovima i poslovnim prostorijama, kao posebnim delovima zgrada, kao i podatke o pravima na njima, nosiocima tih prava, teretima i ograničenjima. Dakle, katastar nepokretnosti kao jedinstvena evidencija o nepokretnostima u Republici Srbiji, omogućava da se na jednom mestu evidentiraju svi podaci o zemljištu, načinu korišćenja, kulturi, klasi, objektima, pravima na nepokretnosti i nosiocima tih prava (Slika 5.3).



Slika 5.3: Osnovni koncept Katastra nepokretnosti

Katastar je tradicionalno u Srbiji bio namenjen za oporezivanje, transakciju nepokretnosti i preraspodelu zemljišta, ali danas informacije se u većoj meri koriste i za privatni i za javni sektor pri uređenju zemljišta, za urbano i ruralno planiranje, upravljanje zemljištem i u nadzoru nad zaštitom sredine. Katastar nepokretnosti je praktično spoj četiri sistema:

- Katastra zemljišta
- Zemljišne knjige
- Katastra zgrada
- Katastra vodova

On objedinjuje sledeće podatke o prostoru:

- Fizičke podatke
- Pravne podatke
- Ekonomske podatke

Katastar nepokretnosti je na parceli zasnovan sistem. Grafički prikaz ovih parcela je katastarski plan koji pokazuje relativan položaj svih parcela u datoj oblasti. Katastarski planovi su obično u razmeri od 1:500 do 1:5000. Katastarski planovi uglavnom se nalaze u analognom obliku, malo je prevedeno u digitalni oblik.

Prema podacima Republičkog geodetskog zavoda, do jula 2012. godine digitalni katastarski plan je izrađen i u službenoj je upotrebi u 1781 katastarskih opština, što je 39,4% (Republički geodetski zavod i Srpska akademija nauka i umetnosti, 2012).

Pored katastarskog plana katastar nepokretnosti takode sadrži i alfanumeričke podatke neophodne za svaki informacioni sistem o prostoru. Podaci koji čine katastra nepokretnosti obuhvataju:

- Parcele (položaj, površina, granice, koordinate)
- Zgrade i druge objekte (položaj, površina, spratnost, stanovi, koordinate)
- Vlasnička prava (pravo svojine, korišćenja, zakupa, hipoteke)
- Vrednost nepokretnosti (poreska vrednost, ekonomska vrednost, dodatna vrednost)
- Poljoprivredne podatke (korišćenje zemljišta - kultura, kapacitet)
- Vodove (vodovod, kanalizacija, električni vodovi, komunikacije)

Svakoj zemlji neophodni su odgovarajući sistemi registracije zemljišta i ostalih nepokretnosti kako bi se obezbedile dobre informacije o prostoru radi ekonomskog razvoja i efikasnijeg gazdovanja prostorom. Katastar u Srbiji od samog početka, razvija se po najboljim evropskim uzorima i prati preporuke *Katastra 2014*. Taj razvoj ide u pravcu pružanja informacija novog kvaliteta stalno rastućem broju korisnika u okviru

jedne šire koncepcije etapne integracije više sistema čiji rezultat treba da bude integrisani informacioni sistem o prostoru.

Republika Srbija u ovom trenutku ne poseduje zakon niti odgovarajuću infrastrukturu kako bi se mogla vršiti kupovina i prodaja državnog zemljišta u cilju formiranja zemljišnih banaka. Prema poslednjim podacima, Republika Srbija poseduje oko 1.070.000 *ha* poljoprivrednog zemljišta koje se prema važećem Zakonu o poljoprivrednom zemljištu ne može koristiti u projektima komasacije. Prema odredbama ovog Zakona, Uprava za poljoprivredno zemljište je ovlašćena da upravlja državnim poljoprivrednim zemljištem ali nije ovlašćena da ga prodaje ili kupuje. Poljoprivredno zemljište u državnoj svojini može se samo dati u zakup po posebnoj tenderskoj proceduri. Neophodno je preuzeti ozbiljne mere da bi koncept zemljišnih banaka koji je opisan u poglavlju 3 zaživeo u Republici Srbiji (Marosan M., 2012).

Videli smo u poglavlju 3 da je tržište zemljišta važna komponenta komasacionog sistema i ključan preduslov za ruralni razvoj. Funkcionalno tržište zemljišta olakšava preraspodelu zemljišta od pasivnih poljoprivrednika u korist većih komercijalnih privatnih gazdinstava i omogućava stvaranje većih, bolje oblikovanih i konkurentnijih poseda.

Tržište zemljišta u Republici Srbiji praktično ne postoji. Za ovakvo stanje tržišta zemljišta postoji više razloga (Marošan, M., 2012):

- Neažurna katastarska i vlasnička evidencija (katastar nepokretnosti)
- Poljoprivrednicima nisu dostupni dugoročni krediti komercijalnih banaka
- Nizak nivo ponude i potražnje
- Opšta ekonomska nesigurnost koja obeshrabruje dugoročno ulaganje u poljoprivredu

Zakup zemljišta u Republici Srbiji je razvijeniji od tržišta zemljišta. To je, pre svega, zahvaljujući tome što zakup traži manja ulaganja. Zbog velikih poreza koji se plaćaju na prihode od zakupa (20%), zakupi se uglavnom ne registruju i nisu zvanični i obavljaju se između lica koja se poznaju i imaju poverenja jedno u drugo.

Za razliku od prethodne tri komponente komasacionog sistema, podsistem procene i vrednovanja je mnogo funkcionalniji. Uvođenjem masovne procene vrednovanja

nepokretnosti kao dela jedinstvene baze podataka o nepokretnostima u nadležnosti je Sektora za stručni i upravni nadzor Republičkog geodetskog zavoda. U okviru ovog sektora funkcioniše i Odeljenje za katastarsko klasiranje, bonitiranje i komasacionu procenu zemljišta. Odeljenje poseduje stručne kadrove sa dugogodišnjim iskustvom na poslovima procene i vrednovanja zemljišta.

5.3.2 Rezultati vrednovanja komasacionog sistema Republike Srbije

Politički nivo komasacionog sistema Republike Srbije

Može se zaključiti da politika u Srbiji nije vođena dosledno ni u kontinuitetu. Istorijski posmatrano razlikujemo tri perioda. Do Drugog svetskog rata vođena je dosledna zemljišna politika koja je bila usmerena na prilagođavanje poljoprivrednih poseda potrebama društva.

Posle Drugog svetskog rata, došlo je do promene kursa zemljišne politike koja je bila usmerena na oduzimanje „viška“ poljoprivrednog zemljišta od privatnih vlasnika i na formiranje velikih društvenih kombinata. Od 1990. godine promenjeni su mnogi zakoni, ali ništa praktično nije učinjeno da bi se osetilo poboljšanje.

Princip koji je proklamovan 1945. godine da „*zemlja pripada onima koji je obrađuju*“ doveo je do toga da je razvoj privatnih poljoprivrednih gazdinstava bio onemogućen. Taj princip danas je zamenjen sličnim principom da „*državno zemljište treba da obrađuju oni koji će najviše uložiti u opremanje tog zemljišta i koji će ga koristiti na način koji donosi najveće poljoprivredne prinose*“ (Intervju ministra poljoprivrede, Politika, utorak 5. Februar 2013. godine). Ovaj princip znači da će mali i srednji poljoprivredni proizvođači ostati bez mogućnosti da koriste ili kupe državno poljoprivredno zemljište, jer oni imaju najmanje mogućnosti da najviše ulože. Ako se na ovom principu bude insistiralo to će dovesti do daljeg urušavanja domaće poljoprivrede i sela.

Slabosti političkog nivoa komasacionog sistema Republike Srbije:

- Nije jasno kakva je strategija razvoja poljoprivrede i gde je mesto komasacije u toj strategiji
- Vodi se pogrešna politika vezano za korišćenje državnog zemljišta
- Strategija komasacije Republike Srbije nije usvojena

- Ciljevi komasacije nisu dobro definisani
- Finansiranje komasacije je samo delimično rešeno

Upravljački nivo komasacionog sistema Republike Srbije

Za upravljanje komasacionim sistemom nadležna je Uprava za poljoprivredno zemljište Ministarstva poljoprivredne, šumarstva i vodoprivrede. Ovaj nivo predstavlja najslabiju kariku čitavog sistema komasacije. Uprava je postala funkcionalna tek 2009. godine. Unutrašnje jedinice Uprave su (<http://www.mpt.gov.rs/postavljen/186/UPZ-aktivnosti.pdf>):

- Odeljenje za upravljanje državnim zemljištem u državnoj svojini
- Odeljenje za zaštitu, uređenje i korišćenje poljoprivrednog zemljišta
- Odsek za restituciju poljoprivrednog zemljišta
- Odsek za finansijske i administrativne poslove

Odeljenje za zaštitu, uređenje i korišćenje poljoprivrednog zemljišta nadležno je za upravljanje komasacionim sistemom. Opisi poslova su neprecizni, uopšteni i kad je u pitanju sprovođenje komasacije nije do kraja jasna uloga Uprave. Po sistematizaciji radnih mesta samo dve osobe u okviru Odeljenja su zadužene za poslove komasacije, što je nedovoljno da bi upravljački nivo sistema bio funkcionalan. Komasaacije se uglavnom ne sprovode prilikom realizacije infrastrukturnih objekata i ako je to članom 31 ZPZ-a predviđeno.

Slabosti upravljačkog nivoa komasacionog sistema Republike Srbije:

- Sistem nije jasno definisan i organizovan
- Programski ciljevi su nedefinisani
- Ne postoje preliminarna istraživanja
- Ne postoji planovi i programi komasacije
- Ne postoji redovno praćenje i vrednovanje komasacionih projekata
- Ne postoje planovi za redovno informisanje lokalne samouprave i korisnika
- Ne postoji projekcija kadrovskih potreba

Operativni nivo komasacionog sistema Republike Srbije

Operativni nivo je najfunkcionalniji nivo komasacionog sistema. Najvažniju ulogu na ovom nivou pored lokalne samouprave ima Komisija za komasaciju. Komisija za

komasaciju zajedno sa geodetskim organizacijama i drugim stručnim organizacijama ima zadatak da obezbedi da komasacioni plan bude u skladu sa programom komasacije i propisima prostornog planiranja. Rezultati koji se postižu u skladu su sa postavljenim ciljevima komasacije.

Slabosti operativnog nivoa komasacionog sistema Republike Srbije predstavlja nedostatak stručnih kadrova iz oblasti upravljanja i uređenja zemljišta kako u jedinicama lokalne samouprave tako i u drugim stručnim organizacijama.

Korisnički nivo komasacionog sistema Republike Srbije

Ova oblast nije mogla biti detaljno ispitana. Ali na osnovu do sada realizovanih komasacija kao i na osnovu sprovedenog istraživanja u okviru realizacije Projekta tehničke podrške TCP/YUG/3001 - *“Support to the preparation of a national land consolidation strategy and a land consolidation pilot in Serbia”* (projekat je finansiran od strane FAO a realizovan je od 2006. god. do 2008. god. u Velikoj Moštanici, Opština Čukarica, Grad Beograd) može se zaključiti da među korisnicima postoji visoka svest o značaju komasacije. Ispitivanje koje je bilo bazirano na individualnim intervjuima i na radu fokus grupa pokazalo je da je 100% ispitanika zainteresovano za učešće u projektu komasacije. Da je svest korisnika na visokom nivou vezano za značaj razvoja poljoprivrede potvrđuje i sledeći sajt http://avm.org.rs/?page_id=2 koji je organizovan od strane različitih udruženja i nevladinih organizacija.

Moguće slabosti korisničkog nivoa komasacionog sistema republike Srbije nisu uočene.

Samovrednovanje i revizija komasacionog sistema Republike Srbije

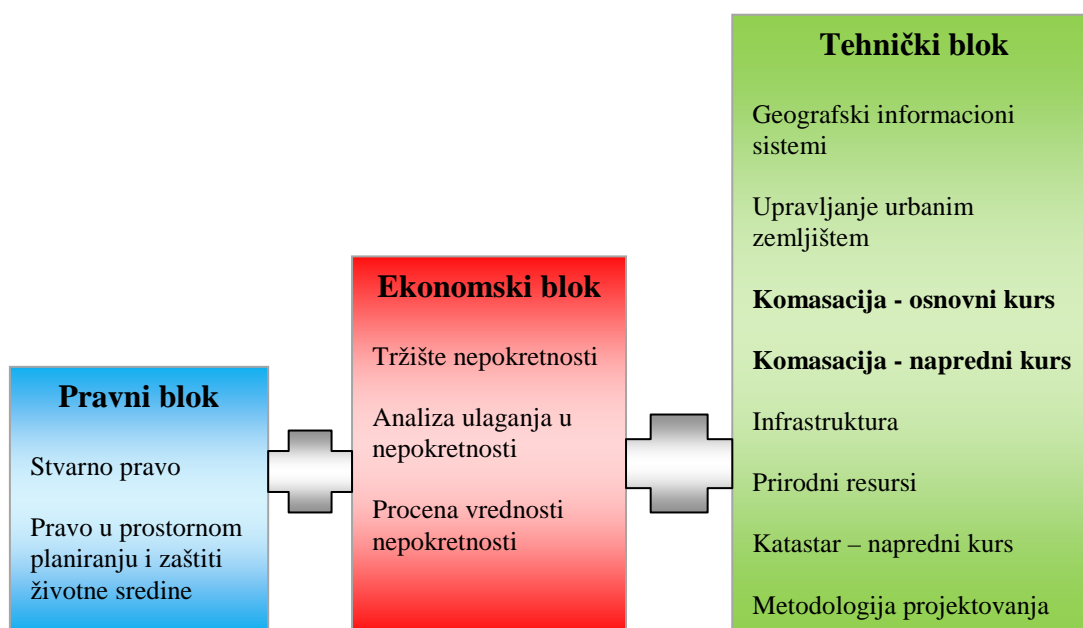
Zbog lošeg funkcionisanja upravljačkog nivoa samovrednovanje i revizija komasacionog sistema se ne sprovodi.

Spoljni uticaji

Srbija je među prvima od zemalja u tranziciji preuzela korake da se u okviru TEMPUS projekta izradi novi program upravljanja nepokretnostima na master studijama na Katedri za geodeziju i geoinformatiku Građevinskog fakulteta u Beogradu. Ovaj projekat je značajan pre svega zato što je realizovan u saradnji sa univerzitetima iz Švedske (Kraljevski Tehnološki Institut, KTH, Stokholm), Finske (Tehnološki

univerzitet, TKK, Helsinki) i Slovenije (Univerzitet u Ljubljani, UL) koji predstavljaju vodeće obrazovne institucije iz oblasti uređenja zemljišta.

Novi program na master studijama je formiran na osnovu potreba Srbije za stručnjacima iz oblasti uređenja i upravljanja zemljištem. Predmeti su kombinovani na način da program u potpunosti zadovoljava i potrebe za kadrovima u komasaciji (Slika 5.4).



Slika 5.4: Nastavni plan MSc studija-Upravljanje nepokretnostima na Katedri za geodeziju i geoinformatiku Građevinskog fakulteta u Beogradu

Program je postao funkcionalan školske 2009/2010. godine. Nemogućnost upisa studenata sa drugih fakulteta predstavlja najveću slabost programa za upravljanje nepokretnostima. Jedino studenti koji su završili osnovne studije na Geodetskom odseku mogu da nastave dalje studiranje na ovom programu. Od 36 upisanih studenata koji su zaključno sa školskom 2011/2012. godinom pohađali ovaj program diplomiralo je samo njih pet. Niko od diplomiranih studenata nije angažovan na poslovima komasacije. Sprovođenje komasacije u Srbiji i dalje je oslonjeno na stručnjake koji poseduju isključivo tehničko obrazovanje.

I pored loše ekonomske situacije srpsko društvo je sposobno da u tehnološkom i stručnom smislu podrži komasacioni sistem sopstvenim alatima, ali se ovaj potencijal zbog slabe povezanosti vladinog, obrazovnog i privatnog sektora ne koristi u pravoj

meri. Veliki broj donatorskih projekata iz oblasti uređenja zemljišta, koji su od 2000. godine realizovani u Srbiji nije još uvek doveo do revizije i unapređenja komasacionog sistema.

SWOT analiza

U sledećoj SWOT matrici prikazane su osnovne karakteristika srpskog komasacionog sistema.

Tabela 5.8: SWOT matrica analize komasacionog sistema Republike Srbije

<p>Unutrašnje karakteristike sistema</p>	<p>Snaga</p> <ul style="list-style-type: none"> • Postoji istorijsko iskustvo • Postoji zakonska regulativa • Obrazovni sistem obrazuje stručnjake odgovarajućeg profila • Korisnici su svesni značaja komasacije i aktivno učestvuju • Na operativnom nivou postoji dobra saradnja između lokalne samouprave i privatnog sektora 	<p>Slabost</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ne postoji politička podrška • Ne postoji strategija • Ciljevi nisu dobro definisani • Ne postoje jasno definisani izvori finansiranja • Upravljački nivo sistema nije funkcionalan • Komponente sistema ili nisu uopšte razvijene (zemljišne banke) ili slabo funkcionišu (katastar nepokretnosti, tržište zemljišta) • Postoje jako ograničene mogućnosti za uvećanje poljoprivrednog poseda kroz realizaciju projekta komasacije • Komasacija se ne sprovodi prilikom izgradnje infrastrukturnih objekata (putevi, pruge...) • Ne vrši se redovna i sveobuhvatna revizija sistema • Ne postoji odgovarajuća saradnja između državnog i privatnog sektora i obrazovnih institucija
<p>Spoljne karakteristike sistema</p>	<p>Mogućnosti</p> <ul style="list-style-type: none"> • Postoji mogućnosti da najznačajnija komponenta sistema (katastar nepokretnosti) bude razvijen u potpunosti • Postoji mogućnost za formiranje zemljišnih banaka kao druge najvažnije komponente sistema • Postoji mogućnosti za dobijanje veće političke podrške 	<p>Pretnje</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gubljenje političke podrške • Slabljenje državnih sektora za poljoprivredu, ekonomiju, finansije, obrazovanje...

5.4 Zaključak

U ovom poglavlju opisani su komasacioni sistemi Danske i Srbije i date njihove osnovne karakteristike. Sistemi su ocenjeni na osnovu metodologije koja je razvijena u poglavlju 3 i poglavlju 4. Cilj ove analize je bio da se ukaže na dobre i loše strane jednog i drugog sistema i da se proverí metodologija za ocenjivanje koja je razvijena u prethodnim poglavljima.

6

DISKUSIJA I ZAKLJUČAK

U ovom poglavlju biće dat zaključak i pregled svih prethodnih poglavlja kao i prikaz glavnih analiza koje su u vezi sa ciljevima i zadacima ovog istraživanja.

U drugom poglavlju opisano je stanje u seoskim područjima i ukazano na veliki značaj komasacije na unapređenju kvaliteta življenja u seoskim područjima. Unapređenje kvaliteta življenja u ruralnim područjima pretpostavlja uspostavljanje odgovarajućeg stepena koordinacije i kombinovanog razvoja poljoprivrede i drugih privrednih, uslužnih i posredničkih delatnosti, od malih industrijskih pogona, zanatstva, trgovine, servisnih i finansijskih usluga, do turizma i domaće radinosti. To pre svega znači, da je neophodno aktiviranje i optimalno korišćenje proizvodnog potencijala poljoprivrede i drugih privrednih i uslužnih delatnosti radi potpunijeg zapošljavanja na selu.

Kako postoji jaka veza između ruralne i poljoprivredne politike, unapređenje politike u jednoj oblasti u velikoj meri utiče na postizanje dobrih rezultata u drugoj oblasti. Uspešan poljoprivredni sektor donosi veće lokalne prihode i otvara mogućnosti za nova zapošljavanja kako u poljoprivredi tako i van nje.

Glavna prepreka na putu unapređenja poljoprivredne proizvodnje oduvek je bio usitnjen i mali posed. Do usitnjavanja poseda je dolazilo iz različitih razloga. Zemljište je oduvek bilo veoma važan resurs. Sve društvene reforme koje su se sprovodile uglavnom su se prelamale kroz zemljišnu politiku i dovodile do njegove preraspodele. Usitnjavanje nije samo nastajalo kao posledica društvenih reformi već i zbog drugih aktivnosti kao što su nasleđivanje, prodaja i kupovina, izgradnja infrastrukturnih objekata.

Kao mera za eliminisanje usitnjenosti vrlo rano počinje da se koristi komasacija. Kako se društvo razvijalo tako su se i ciljevi komasacije usložnjavali. Danas seoska područja imaju daleko veći značaj nego što su imala ranije. Zato komasacija pored ukрупnjavanja

ima zadatak da omogući bolje upravljanje prirodnim resursima i da kroz preraspodelu zemljišta unapredi kvalitet života na selu. Komasaacija je postala važan instrument kod realizacije projekata zaštite i očuvanje životne sredine, seoske infrastrukture, seoskog turizma, razvoja uslužnih delatnosti, itd.

Da bi se moglo obaviti ocenjivanje i vrednovanje komasaacije, neophodno je bilo definisati šta se to vrednuje. Ako bi se npr. vrednovali samo rezultati sprovedenih komasaacija, to ne bi dalo pravu sliku niti bi pružilo uvid gde su prednosti i slabosti koje dovode do takvih rezultata. U sistemskom pristupu moguće je razumeti funkcionisanje delova samo ako nam je poznata celina sistema. Ovo podrazumeva da je trebalo uspostaviti odnos između delova i celine da bi se ustanovile osobine delova i omogućilo vrednovanje celine.

U poglavlju 3, komasaacija je prvi put prikazana kao sistem sa jasno definisanim elementima – delovima sistema. Uspostavljajući analogiju sa sličnim prostornim sistemima nije bilo teško utvrditi kompoziciju elemenata koju čine: procedure, kadrovi, organizacija i komponente. Teži deo zadatka bio je definisanje komponenta – pod sistema (katastar i sistem registracije, zemljišne banke, tržište zemljišta, sistem vrednovanja i procene zemljišta) i njihovo rangiranje prema značaju. Svaka od komponenta je detaljno opisana i utvrđena optimalna organizovanost svake komponente na osnovu primera dobre prakse.

Pored elemenata sistema u ovom poglavlju detaljno su analizirani i opisani spoljni uticaji koji deluju na sistem i utiču na njegovo funkcionisanje.

Okvir za vrednovanje komasacionih sistema razvijen je u poglavlju 4. Zaključeno je da su ciljevi, strategija i rezultati tri najvažnija elementa vrednosnog okvira. Ovi elementi su dovedeni u vezu sa šest ključnih oblasti – nivoa vrednovanja komasacionog sistema:

- Politički nivo
- Upravljački nivo
- Operativni nivo
- Korisnički nivo
- Samovrednovanje i revizija
- Spoljni uticaji

Svaka od ovih ključnih oblasti za vrednovanje komasacionog sistema dodatno je još bolje opisana pomoću pokazatelja. Osnovni okvir proširen je vrednosnim okvirima za vrednovanje podsistema (Slika 4.11). Jedino nije razvijen okvir za vrednovanje katastra i sistema registracije. Katastarski sistemi i sistemi registracije zemljišta opisani su i analizirani u velikom broju radova i u ovoj analizi nisu vrednovani detaljnije.

Osnovni nivoi vrednovanja biće još jednom kratko opisani.

Politički nivo donosi odluke od strateškog značaja. Odluke koje se donose na ovom nivou imaju dugoročne implikacije (10 – 20 godina). Osnovni zadatak ovog nivoa je vođenje odgovorne zemljišne politike. Najvažniji preduslov za uspešno funkcionisanje ovog nivoa jeste podizanje svesti kreatora ove politike o značaju komasacije. Bez ovog saznanja o značaju komasacije za ruralni i ekonomski razvoj nije moguće ostvariti dugoročni napredak. Glavni zadaci ovog nivoa su donošenje odgovarajućih zakona koji će omogućiti ekonomski, društveni i održivi razvoj. Ovo nije lak zadatak. U zemljama u tranziciji u kojima postoji veliki broj problema za ova pitanja nikada nema dovoljno ni vremena ni finansijskih sredstava.

Glavni pokazatelji dobrog funkcionisanja ovog nivoa su:

- Odgovarajuća struktura poljoprivrednih poseda
- Funkcionalan katastar i sistem registracije
- Funkcionalno tržište zemljišta
- Rešeno finansiranje
- Rešeno pitanje očuvanja životne sredine

Upravljački nivo donosi odluke koje imaju srednjoročne implikacije (5 – 10 godina).

Osnovni zadaci ovog nivoa su:

- Podešavanje institucionalnog i organizacionog okvira
- Donošenje planova
- Uključivanje privatnog sektora
- Samovrednovanje i revizija

Glavni pokazatelji dobrog funkcionisanja ovog nivoa su postojanje strategije, dobra institucionalna organizovanost i kadrovska projekcija.

Operativni nivo čine institucije i organizacije koje obavljaju kratkoročne zadatke. Odluke ovog nivoa direktno su u vezane za korisnike komasacije. Ono što je specifično kod komasacije, odluke operativnog nivoa mogu imati i dugoročne implikacije. Svaka komasacija predstavlja poseban projekat ali je i istovremeno i ugledni primer za sve naredne projekte.

Glavni pokazatelji dobrog funkcionisanja ovog nivoa su zadovoljni korisnici.

Korisnički nivo čine individualni poljoprivrednici i građani, ali isto tako i različite organizacije i institucije koje se nalaze na teritoriji gde se realizuje komasacija. Kako su korisnici prisutni u svim fazama projekta, njihove odluke mogu imati kako dugoročne tako i kratkoročne implikacije.

Glavni pokazatelj ovog nivoa bila bi procena angažovanosti korisnika vezano za uređenje zemljišta.

Samovrednovanje i revizija podrazumeva periodično ispitivanje strategije, ciljeva i stepen zadovoljstva korisnika. Pored upravljačkog nivoa koji bi trebao da bude nosilac ovog procesa, operativni nivo i korisnici morali bi da budu aktivni učesnici vrednovanja. Nedostatak ove važne aktivnosti može da dovede do nedostatka svesti političkog nivoa o značaju komasacije.

Spoljni uticaji su mnogobrojni, ne učestvuju direktno u upravljanju sistemom, ali mogu imati ogroman uticaj. Od spoljnih faktora koji značajno utiču na sam kapacitet sistema su obrazovanje, tehnologija i profesionalne organizacije i udruženja. Obrazovne institucije imaju direktni uticaj na kadrove koji su osnovni nosioci radne i profesionalne efikasnosti komasacionog sistema.

Vrednovanje sistema je disciplina koja se pojavila u poslednjih 25 – 30 godina radi unapređenja funkcionisanja određene organizacije i ostvarivanja boljih poslovnih efekata. Početkom 80-ih godina prošlog, XX veka pojavila se tehnika komparativne analize poznata kao benchmarking. Benchmarking je kontinualni proces vrednovanja – merenja i upoređivanja procesa jedne organizacije sa najboljom vodećom organizacijom radi poboljšanja sopstvenih performansi. Ovaj proces uključuje upoređivanje delova organizacije, proizvoda, tehničkih rešenja, poslovnog procesa, zadovoljstva korisnika,

itd. Kao primer dobre prakse kod benchmarking-a se uzima organizacija koja je u određenom trenutku vodeća u oblasti u kojoj se vrši vrednovanje. Metodologija koja je primenjena u ovom radu za vrednovanje komasacionih sistema nije bazirana na benchmarking-u. Poređenje ove vrste, u ovoj analizi nastojalo izbeći zbog toga što komasacioni sistemi poseduju istorijsku, socijalnu i kulturnu dimenziju i ne bi mogli kratkoročno da se upoređuju i kopiraju. Metodologija vrednovanja u ovom radu zasniva se na tradicionalnoj filozofiji naturalizma koja podrazumeva da u prirodi postoje i relacije i funkcionalni odnosi. Naturalizam se protivi svakom redukcionizmu što bi u našem slučaju značilo svođenje jednog komasacionog sistema na drugi. Primeri dobre prakse koji se koriste u ovom radu za upoređivanje nisu karakteristike „najboljeg sistema“. Oni su uzeti kao „dobra“ posledica relacija, funkcionalnih i drugih odnosa koji u lokalnom kontekstu vode ka dobrim rezultatima.

U poglavlju 5 analizirani su komasacioni sistemi Danske i Srbije. Analiza komasacionog sistema Danske obavljena je na osnovu studijskog boravka koji je realizovan 2007. godine. Nedelju dana boravka u Danskoj nije bila dovoljna za detaljnu analizu. I pored stalnog boravka u Srbiji, analiziranje srpskog komasacionog sistema nije bio ništa lakši posao, pre svega zbog zatvorenosti institucija. Na osnovu ove analize može se zaključiti da je danski sistem funkcionalan sistem koji proizvodi dobre rezultate u danskim uslovima.

Ovaj rad je pokazao da bi neracionalno bilo primenjivati danski sistem u srpskim uslovima. U Danskoj je komasacija bazirana isključivo na dobrovoljnom principu. Ako bi se npr. ovaj princip primenio u Srbiju, to bi praktično značilo da bi svaki projekat u Srbiji trajao predugo ili se čak ne bi mogao ni izvesti. U Danskoj na operativnom nivou komasacioni planer ima ključnu funkciju u rešavanju svih transakcija zemljišta. Ovaj pristup obezbeđuje efikasnost u Danskoj. U Srbiji, rešavanje svih transakcija zemljišta obavlja komisija za komasaciju. Ako bi se u Srbiji primenio danski pristup, s obzirom na prisutnost korupcije na svim nivoima vlasti, bilo bi opasno da jedan čovek ima takve nadležnosti. Analiza komasacionih sistema Danske i Srbije pre svega služi za njihovo unapređenje u lokalnim uslovima.

Ovaj rad je pokazao da komasacija predstavlja ključni sistem za unapređenje poljoprivrede, ruralnog razvoja i ekonomije svake zemlje. Vrednosni okvir za

ocenjivanje komasacionih sistema, koji je prvi put razvijen u ovom radu, ima za cilj poboljšanje postojećih sistema kako bi bolje funkcionisali u lokalnim uslovima.

LITERATURA

Adri van den Brink, (2004), Modern land consolidation in the Netherlands, Symposium on Modern Land Consolidation, 10-11 September 2004, Clermont-Ferrand, France.

Adri van den Brink, (2005), How to Develop a Vision of Land Consolidation, Regional Workshop: Improved Land Management and Land Consolidation in the Context of EU Accession, Prague – Czech Republic 6-10th of March 2005.

Andersen M. N., (2004), Land Banking and Land Fund Schemes in Denmark, DFFE/FAO Workshop: Land Banking / Land Funds as an Instrument for Improved Land Management in CEEC and CIS, Tonder, Denmark, 17th – 20th March, 2004.

Backman M., i Osterberg T., (2004), Land consolidation in Sweden, Symposium on Modern Land Consolidation, 10-11 September 2004, Clermont-Ferrand, France.

Backman, M. (2002), Rural Development by Land Consolidation in Sweden. Paper, XXII FIG International Congress. April 19-26, 2002. Washington, DC USA, 12 p.

Bogdanović B., (1983), Agrarne operacije, IRO “Naučna knjiga”, Beograd, 1983.

Bozic, B., Gucevic, J., Marosan S. (2009): Professional Education of Surveyors in Serbia, FIG Working Week, Surveyors Key Role in Accelerated Development, Eilat, Israel, 3-8 May. ISBN 978-87-90907-73-0
http://www.fig.net/pub/fig2009/papers/ts08d/ts08d_bozic_cucevic_marosan_3192.pdf

Cohen Zeev, (2009), The appraiser's role in urban subdivision and land consolidation (reparcellation) in Israel, FIG Working Week 2009: Surveyors Key Role in Accelerated Development, 3-8 May 2009, Eilat, Israel.

Custovic H, and Bukalo E., (2005), State of land issues in Bosnia and Herzegovina-Bosnia and Herzegovina case study, Regional Workshop: Improved Land Management and Land Consolidation in the Context of EU Accession, Prague – Czech Republic 6-10th of March 2005.

Damen, J. (2002), Development of land consolidation in The Netherlands from project objective to project instrument. Prepared for the International Symposium by FAO, GTZ, FIG, ARGE, Landentwicklung and TUM. München, 25-28.2.2002. 6 p.

Daugaliene V., (2005), Preparation for land consolidation in Lithuania - Lithuania case study, Regional Workshop: Improved Land Management and Land Consolidation in the Context of EU Accession, Prague – Czech Republic 6-10th of March 2005.

DFFE/FAO, (2004), Workshop Report and Statement from the International Workshop: Land Banking / Land Funds as an Instrument for Improved Land Management in CEEC and CIS, Tonder, Denmark, 17th – 20th March, 2004.

Dokić V. i Marošan S., (2008), New model of land consolidation and rural development in Serbia, *Spatium*, No. 16-17, 2008, Institute of Architecture and Urban & Spatial Planning of Serbia, p. 61-67.

Enemark S, (2002), *Inovation in Surveying Education*, FIG XXII International Congress, Washington, D.C. USA, April 19-26 2002

FAO TCP/YUG/3001, (2007), *Support to the preparation of a national land consolidation strategy and a land consolidation pilot project in Serbia*, Rome, Belgrade, 2007.

FAO, (2005), *A short introduction to micro-regional planning*, Budapest, 2005.

FAO, *Land Tenure Notes 1*, (2004), *Leasing agricultural land*, ISBN 92-2-105167-4, Rome, 2004.

FAO, *Land Tenure Policy Series 1*, (2006), *European Union accession and land tenure data in Central and Eastern Europe*, ISBN 92-5-105497-5, Rome, 2006.

FAO, *Land Tenure studies 1*, (2002), *Cadastral surveys and records of rights in land*, <http://www.fao.org/docrep/006/V4860E/V4860E00.HTM>

FAO, *Land Tenure Studies 3*, (2002), *Land tenure and rural development*, ISBN 92-5-104846-0, Rome, 2002.

FAO, *Land Tenure Studies 4*, (2002), *Gender and access to land*, ISBN 92-5-104847-9, Rome, 2002.

FAO, *Land Tenure Studies 6*, (2003), *The design of land consolidation pilot projects in Central and Eastern Europe*. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome. ISBN 92-5-105001-5.

FAO/CFS, (2012), *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*, <http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>

Fatbardh Sallaku i Agim E. Shehu, (2005), *Land fragmentation and land consolidation in Albania-Albania case study*, *Regional Workshop: Improved Land Management and Land Consolidation in the Context of EU Accession*, Prague – Czech Republic 6-10th of March 2005.

FIG, (1995), *Statement on the Cadastre*. Report prepared for the International Federation of Surveyors by Commission 7 (Cadastre and Land Management), FIG Publication No. 11, 22 p. ISBN 0-644-4533-1.

Haldrup O. N. (2004), *DANISH LAND CONSOLIDATION The interaction between land consolidation and land banking*, *International Workshop: Land Banking/Land Funds as an Instrument for Improved Land Management for CEEC and CIS*, Organized by the Directorate for Food, Fisheries and Agri Business, Land Consolidation Division (DFFE) and FAO/UN Tonder- Denmark 17th – 20th March 2004.

Haldrup, O. N., Andersen, M. N. and Schmidt-Kallert E., (2003), Land Consolidation and Land Tenure Assessment Mission Republic of Serbia (pre-feasibility study). Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome. ISBN 92- 5- 104847-9

Hartvigsen M., (2012), Land Market Development through Land Consolidation, 3rd international LANDNET workshop on Land Market Development and Land Consolidation, 2012. Budapest

Hayk Sahakyan, (2005), Present land consolidation activities in Armenia and next steps-Armenia case study, Regional Workshop: Improved Land Management and Land Consolidation in the Context of EU Accession, Prague – Czech Republic 6-10th of March 2005.

Holst van F. i Ónega F., (2012), Land markets in Europe, Bottlenecks and Instruments, Fourth international Landnet workshop on Land Market Development and Land Consolidation, Budapest 2012, <http://www.fao.org/europe/meetings-and-events-2012/4th-landnet/en/>

Joachim T., (2006), Attempt on systematization of land consolidation: approaches in Europe, ZFV. - Vol. 131, No. 3 (2006), p. 156-161.

Jovanović S., (1973), Agrarne operacije, Izdavačko preduzeće “Građevinska knjiga”, Beograd, 1973.

Kasabov M., (2005), Land consolidation and territorial organization in Bulgaria - Bulgaria case study, Regional Workshop: Improved Land Management and Land Consolidation in the Context of EU Accession, Prague – Czech Republic 6-10th of March 2005.

Kaufmann J. i Steudler D., (1998), CADASTRE 2014 – A Vision for a Future Cadastral System, FIG, Working Group 7.1 (Modern Cadastral Systems), Commission 7, 1998.

Koen M. i Ernest E., (1997), Uvod u logiku i naučni metod, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1977.

Kopeva D., Noev N. and Evtimov V., (2000), Land fragmentation and land consolidation in the agricultural sector: a case study from Bulgaria, International FAO Symposium Land Fragmentation and Land Consolidation in Central and Eastern European Countries: a gate towards sustainable rural development in the new millennium, 25-28 February 2002, Munich, Germany.

Law on Land Bank of Galicia, (2007), Act 7/2007 of 21 May, Santiago de Compostela, Spain, 2007.

Magel H., (2000), The change of paradigms in European rural development and land consolidation, TU Delft – UDMS, 2000.

Marošan M., (2012), Identification of Main Legal Issues Important for Successful Land

Consolidation in Serbia, Master of Science Thesis, KTH Real Estate and Construction Management, Stockholm, 2012.

Marošan S., i Đokić V., (2003), Komasačija zemljišta i ruralni razvoj, Selo u novim razvojnim uslovima, treći naučno stručni skup, Udruženje urbanista Srbije, ISBN 86-84275-01-2, COBISS.SR-ID 109229068, strana 215-220, Beograd, 2003. god.

Marošan S., i Knežević Z., (2005), The state of land management and land consolidation in Serbia and Montenegro - Serbia and Montenegro case study, Regional Workshop: Improved Land Management and Land Consolidation in the Context of EU Accession, Prague – Czech Republic 6-10th of March 2005.

Miladinović M., Mihajlović R. i Šoškić M., (2010), Program komasačije katastarske opštine Banatsko Novo Selo, Građevinski fakultet, Univerzitet u Beogradu, Beograd, 2010.

Miladinović, M., (1997), Uređenje zemljišne teritorije, Beograd, 1997.

Miladinović, M., (2004), Katastar nepokretnosti, Beograd, 2004.

Mill S. J., (2002), A System of Logic, University Press of the Pacific, Honolulu, 2002, ISBN 1-4102-0252-6).

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, (2007), Strategija komasačije u Republici Srbiji, nacrt.

Ministry of Agriculture and Rural Development of Hungary, (2004), National Land Consolidation Strategy, Budapest, 2004.

Osskó A. and Sebestyén R., (2005), Land consolidation in Hungary - Hungary case study, Regional Workshop: Improved Land Management and Land Consolidation in the Context of EU Accession, Prague – Czech Republic 6-10th of March 2005.

Palmer D., (2010), The management of state and public sector land, FAO, Regional Workshop on Land Tenure and Land Consolidation Land Banking and Public Land Management, 21 - 24 June , 2010, Prague, Czech Republic, http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/Europe/documents/Events_2010/Prague2010/Palmer_en.pdf

Palmer D., Munro-Faure P. and Rembold F. (2004), Land consolidation and rural development in Central and Eastern Europe, ZFV. - Vol. 129, No. 2 (2004), p. 132-135.

Repan P. And Bunjak J. (2012), Land Consolidation in Slovakia, Fourth international Landnet workshop on Land Market Development and Land Consolidation, Budapest 2012, <http://www.fao.org/europe/meetings-and-events-2012/4th-landnet/en/>

Republički geodetski zavod i Srpska akademija nauka i umetnosti, (2012), Geodetska delatnost u Srbiji 1837-2012, monografija, Beograd, 2012

Republički geodetski zavod, Beograd (2003), Komasačija u Srbiji – Monografija, ISBN

86-459-0126-9, COBISS . SR-ID 112295436.

Sabates-Wheeler R., (2002), Consolidation initiatives after land reform: Responses to multiple dimensions of land fragmentation in Eastern Europe agriculture, *Journal of International Development*, Vol. 14, 2002, John Wiley & Sons, Ltd., p. 1005-1018.

Silke F. and Magel H., (2006), Changing peoples attitudes: capacity building for land sustainable development, XXIII International FIG Congress: Shaping the change, 8-13 October 2006, Munich, Germany.

Sky Per Kare (2002), Land consolidation organized in a special court: experiences from Norway, *International FAO Symposium Land Fragmentation and Land Consolidation in Central and Eastern European Countries: a gate towards sustainable rural development in the new millennium*, 25-28 February 2002, Munich, Germany.

Službeni glasnik (2006), Zakon o poljoprivrednom zemljištu, "Službeni glasnik RS", broj 62/2006.

Sonnenberg J.K.B., (1984), Improvement of the administrative procedures in land consolidation, *International Congress of Surveyors: 18 / International Federation of Surveyors*. – Ottawa, Canadian Institute of Surveying. – (Vol. 7), Commission 7: Cadastre and rural land management. – (1986). - 709.2, p. 413-423.

Sonnenberg J.K.B., (1996), The European dimensions and land management: policy issues (land readjustment and land consolidation as tools for development), *Land management in the process of transition: a one day seminar at the annual meeting of Commission 7 of the International Federation of Surveyors / International Federation of Surveyors*. - Budapest: FIG, 1996. ; p. 4-14 : fig. (B Gen 179).

Spijkerboer Jan., (2005), Getting land consolidation pilot projects sustainable. Capacity building, *Regional Workshop: Improved Land Management and Land Consolidation in the Context of EU Accession*, Prague – Czech Republic 6-10th of March 2005.

Swinnen J., Ciaian P. and d'Artis Kancs, (2008), Study on the Functioning of Land Markets in the EU Member States under the Influence of Measures Applied under the Common Agricultural Policy, *Centre for European Policy Studies (CEPS)*

Trnka J. and Pivcova J., (2005), The situation of land management and re-parcelling in the Czech Republic - Czech Republic case study, *Regional Workshop: Improved Land Management and Land Consolidation in the Context of EU Accession*, Prague – Czech Republic 6-10th of March 2005.

Van Dijk T. and Kopeva D., (2004), Land banking and Central Europe: future relevance, current initiatives, Western European past experience. *Land Use Policy*.

Van Dijk T., (2002), Central European land fragmentation in the years to come: a scenario study into the future need for land consolidation in Central Europe, XXII FIG International Congress and ACSM-ASPRS Conference and Technology Exhibition 2002, April 19-26, 2002, Marriott Wardman Park Hotel, Washington, DC, USA.

Van Dijk, T., (2003), Dealing with Central European land fragmentation, A critical assessment on the use of Western European instruments, Dissertation Delft University of Technology.

Vitikainen A., (2004), An overview of land consolidation in Europe Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research. Vol. 1, 2004, p. 25-43.

World Bank, (2005), Land Markets, Public Policy Journal, Note Number 300, 2005.
http://rru.worldbank.org/documents/publicpolicyjournal/300muir_shen.pdf

Zadura A., (2005), Agricultural Land Management in the Process of Accession to the European Union - Poland case study, Regional Workshop: Improved Land Management and Land Consolidation in the Context of EU Accession, Prague – Czech Republic 6-10th of March 2005.

BIOGRAFIJA

Stevan Marošán je rođen 17. juna 1957. godine u Sremskoj Mitrovici (Republici Srbija). Osnovnu školu i gimnaziju završio je u Rumi. Kao osnovac i srednjoškolic, pored redovnih nastavnih aktivnosti, učestvovao je i u radu stručnih sekcija. Na pokrajinskom takmičenju Narodne tehnike Vojvodine 1973. godine osvojio je prvo mesto, radom „Nuklearna termoelektrana“. Te godine, na saveznom državnom takmičenju u Splitu istim radom je osvojio drugo mesto.

Na Geodetski odsek Građevinskog fakulteta Univerziteta u Beogradu upisao se 1975. godine. Fakultet je završio u roku sa prosečnom ocenom 8,13. Diplomski rad „Specifična izravnjanja i ocena tačnosti“ odbranio je 02. 07. 1981. godine sa ocenom 10. Kao student obavljao je funkciju studenta prodekana Građevinskog fakulteta od 1978. do 1979. godine i funkciju studenta prorektora Univerziteta u Beogradu od 1981. do 1983. godine.

U zvanje asistenta-pripravnika izabran je prvi put 31. 03. 1983. godine za predmete: Geodezija 1, Geodezija 2 i Topografski planovi.

U periodu od 01. 07. 1986. do 01. 07. 1988. godine radio je kao sekretar organizacije Mladi istraživači Srbije.

Od aprila 1992. godine bio je angažovan kao viši savetnik u Urbanističkom zavodu Beograda, na problemima prevođenja grafičke dokumentacije u digitalni oblik.

Magistarski rad pod nazivom „Prevođenje grafičkih nosilaca informacija u digitalni oblik sa posebnim osvrtom na tačnost i ekonomičnost“ odbranio je 06. 07. 1995. godine.

U zvanje asistenta biran je 1995. godine za užu naučnu oblast Premer i uređenje zemljišne teritorije.

Od 2001. do 2003. godine na osnovu odluke Vlade Republike Srbije vršio je funkciju zamenika direktora Republičkog geodetskog zavoda. Od 2000. do 2005. godine bio je član Upravnog odbora Direkcije za građevinsko zemljište i izgradnju Beograda, kao i

član Upravnog odbora Instituta za arhitekturu i urbanizam Srbije. Od 2004. do 2008. godine bio je član Nadzornog odbora Urbanističkog zavoda Beograda.

Od 2002. godine bio je angažovan od strane svetskih, evropskih i stranih državnih organizacija (FAO, GIZ, CLC, UN/ECE CHS, MPDL) na projektima u oblasti komasacije, katastra i upravljanja zemljištem.

Autor je mnogih stručnih i naučnih publikacija, studija i radova među kojima su najznačajniji: „*Land Registration and Cadastre in Selected European Countries*“, „*Country profiles on the Housing Sector for Serbia and Montenegro*“, „*Feasibility Study Consolidation of Land in Popovo Polje*“, „*Strategija komasacije Republike Srbije*“, „*The State of Cadastre, Land Market and Real Property Development in Serbia and Montenegro*“, „*Primorski grad u tranziciji – Budva 2004*“, „*Kragujevac – središte šumadijske regije*“, „*Studija izvodljivosti lokalnog ekološkog plana (LEAP) Gradske opštine Čukarica*“...

Stevan Marošan je oženjen suprugom Radojkom i otac je ćerke Marije.

IZJAVE

Izjava o autorstvu

Potpisani: Stevan Marošan

broj upisa: _____

Izjavljujem

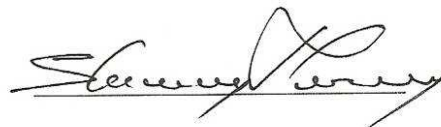
da je doktorska disertacija pod naslovom:

„Definisanje vrednosnog okvira za ocenu zemljišnih komasacionih sistema“

- rezultat sopstvenog istraživačkog rada,
- da predložena disertacija u celini ni u delovima nije bila predložena za dobijanje bilo koje diplome prema studijskim programima drugih visokoškolskih ustanova,
- da su rezultati korektno navedeni i
- da nisam kršio autorska prava i koristio intelektualnu svojinu drugih lica.

Potpis doktoranta

U Beogradu, 12.02.2013. god.



Izjava o istovetnosti štampane i elektronske verzije doktorskog rada

Ime i prezime autora: Stevan Marošan

Broj upisa _____

Studijski program: Geodezija

Naslov rada: Definisane vrednosnog okvira za ocenu zemljišnih komasacionih sistema

Mentor: Prof. dr Manojlo Miladinović, dipl.geod.inž.

Potpisani  _____

izjavljujem da je štampana verzija mog doktorskog rada istovetna elektronskoj verziji koju sam predao za objavljivanje na portalu **Digitalnog repozitorijuma Univerziteta u Beogradu**.

Dozvoljavam da se objave moji lični podaci vezani za dobijanje akademskog zvanja doktora nauka, kao što su ime i prezime, godina i mesto rođenja i datum odbrane rada.

Ovi lični podaci mogu se objaviti na mrežnim stranicama digitalne biblioteke, u elektronskom katalogu i u publikacijama Univerziteta u Beogradu.

Potpis doktoranta

U Beogradu, 12.02.2013.god.



Izjava o korišćenju

Ovlašćujem Univerzitetsku biblioteku „Svetozar Marković“ da u Digitalni repozitorijum Univerziteta u Beogradu unese moju doktorsku disertaciju pod naslovom:

„Definisanje vrednosnog okvira za ocenu zemljišnih komasacionih sistema“

koja je moje autorsko delo.

Disertaciju sa svim prilogima predao sam u elektronskom formatu pogodnom za trajno arhiviranje.

Moju doktorsku disertaciju pohranjenu u Digitalni repozitorijum Univerziteta u Beogradu mogu da koriste svi koji poštuju odredbe sadržane u odabranom tipu licence Kreativne zajednice (Creative Commons) za koju sam se odlučio.

1. Autorstvo
2. Autorstvo - nekomercijalno
3. Autorstvo – nekomercijalno – bez prerade
4. Autorstvo – nekomercijalno – deliti pod istim uslovima
5. Autorstvo – bez prerade
6. Autorstvo – deliti pod istim uslovima

(Molimo da zaokružite samo jednu od šest ponuđenih licenci, kratak opis licenci dat je na poledini lista).

Potpis doktoranta

U Beogradu, 12.02.2013.god.

