

# **KOMASACIJA/KONSOLIDACIJA ZEMLJIŠTA U MAKEDONIJI**

**Sarajevo, februar 2013. godine**

**Perica Ivanoski, MSc državni zastupnik**

## **Sadržaj prezentacije**

1. Iskustva u komasaciji/konsolidaciji zemljišta u Makediniji prije 1991. godine
2. Iskustva iz pilot projekata komasacije/konsolidacije zemljišta poslije 1991. – naučene lekcije
3. Pravni okvir – kako je pravni okvir uticao na pilot aktivnosti i naknadne aktivnosti
4. Perspektive i planovi za buduće aktivnosti komasacije/konsolidacije zemljišta

## Činjenice o Makedoniji

Stanovništvo: 2.046.177, stanovnika/km<sup>2</sup>: 79,  
 Ukupna površina: 25,713 km<sup>2</sup>  
 (brda i planine 79,0 % )  
 (Ravnice 19,1 % )  
 (Prirodna jezera 1,9 % )

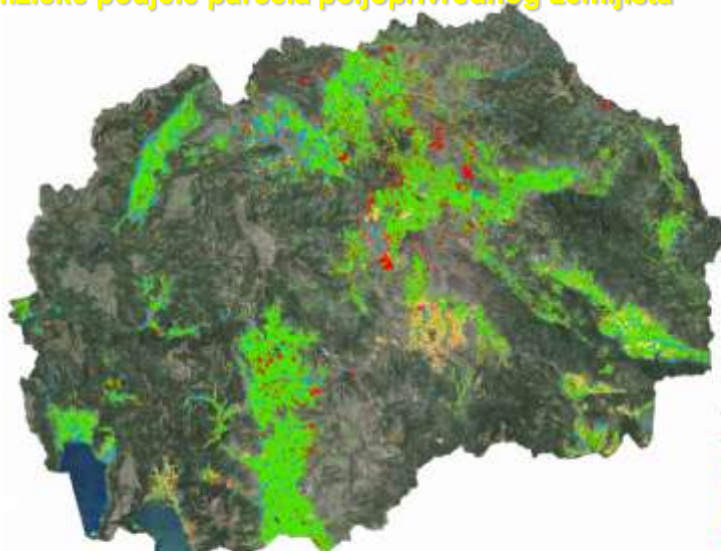
Šumsko zemljište: 1.159.600 ha (45%)  
 Poljoprivredno zemljište: 1.121.000 ha (44%)  
 Obradeno polj. zemljište: 509.000 ha (20%)  
 Pašnjaci: 611.000 ha (24%)

Državno zemljište: cca 170.000 ha/  
 143.600 ha podijeljeno

Poljoprivreda:  
 Glavno zanimanje u ruralnim područjima  
 43% stanovništva živi na ruralnim područjima  
 11% udjela u BDP, 15% u prehrambenoj industriji  
 17% ukupnog izvoza (424 mil. eura 2010.)  
 21% stanovništva zaposleno u poljoprivrednom sektoru



## Digitalna ortofoto karta u boji (RGB) i početna digitalizacija fizičke podjele parcela poljoprivrednog zemljišta



### УПОТРЕБА НА ЗЕМЈИШТЕТО

- Обработлива површина (накви)
- Срежери и пластеници
- Ливади
- Долгогодишни насади
- Земјиште со различна употреба

- Prosječna veličina fizičke parcele je 1,19 ha (od 0,27 ha of napuštenog zemljišta do 1,31 ha obrađenog zemljišta)

## Poljoprivredno zemljište i struktura farmi i usitnjavanje zemljišta

**Efikasna upotreba zemljišta je spriječena zbog malih i usitnjenih privatnih posjeda**

### Statistička istraživanja

Broj porodičnih posjeda: 192.675 u 2007. (226.000 u 1994.)

Prosječna veličina posjeda: 1,47 ha u 2010 (1,6 ha u 2007. / 2,6 ha u 1994.)

Prema popisu stanovništva iz 2007. godine, manje od 1ha je 63% (54% u 1994.), 90% do 3 ha

### Registar poljoprivrednih posjeda

Broj posjeda: 80.000

Prosječna veličina posjeda: 2,27 ha za ratarske usjeve i 1,05 ha za vinograde

Prosječna veličina posjeda na državnom zemljištu: 26,80 ha pripada 5.350 korisnika (ali većina, 4,700 ima parcele od 10 ha)

### Usitnjavanje

• Katastar: 4,5 miliona katastarskih parcela, a prosječna veličina parcele obradivog zemljišta je 0,26 ha (privatne parcele 0,2 ha, parcele u državnom vlasništvu 0,53 ha)

• Registar poljoprivrednih posjeda: U prosjeku, 3,5 parcela po porodičnom posjedu i 5 za pravne subjekte, a prosječna veličina parcele je 0,6 ha/parceli

## Uticaj strukture zemljišta

- Obradivanje manjih čestica i većeg broja manjih parcela nije ekonomski izvodljivo: veliki fiksni troškovi po jedinici zemljišta, slaba produktivnosti zemljišta i faktori rada dovode do manjeg apsolutnog i neto prihoda,
- **Rezultat je:** neefikasno korištenje tehnologije, sprečavanje novih ulaza u poljoprivrednu djelatnost ili neprofitabilan nastavak poljoprivredne aktivnosti
- **Poljoprivreda pruža samo dodatne prihode**, što u nedostatku drugih prihoda **uzrokuje migracije** u gradska područja ili inostranstvo, **naročito kod mladih ljudi**
- **Mali posjedi daju ograničene količine poljoprivrednih proizvoda za tržište** različitog kvaliteta zbog njihovog **podređenog položaja na tržištu odsustva pregovaračke moći u odnosu na kupce i prerađivače**
- Osnovni ograničavajući faktor za povećanje konkurentnosti
- **Nepovoljan učinak na razvoj ruralnih zajednica zbog negativnog učinka na profitabilnost poljoprivrede kao osnovnog zanimanja u ruralnim područjima**

### Ruralna infrastruktura

- **Infrastruktura lokalnih puteva je zastarjela** i potrebna je rekonstrukcija, dok terenski putevi koji povezuju usitnjene parcele pokrivaju veliki dio obradivog zemljišta
- **Navodnjavanje je od suštinske važnosti** za makedonsku poljoprivredu, ali je upotreba ispod stvarnih mogućnosti (400.000 ha/postavljena mreža na 23.864 ha/22.344 navodnjavano)
- Većina sistema navodnjavanja **zahtijeva sanaciju, jer zbog njihove nefunkcionalnosti očekivane vremenske promjene mogu nanijeti veliku štetu**
- **Pojedinačne aktivnosti bušenja radi navodnjavanja ozbiljno šteti podzemnim vodama** (200.000 posjeda koristi 100.000 bušotina za navodnjavanje na oko 5.000 ha)

## Iskustva u komasaciji/konsolidaciji zemljišta i pravni okvir prije 1991. godine

- Pravni akti:
  - Zakon o arondaciji iz 1976. godine/ukinut 2008. godine  
Proces povećanja zemljišta u državnom vlasništvu putem razmjene zemljišta privatnim zemljištem. Ovaj proces tada nije bio na dobrovoljnoj osnovi, nego je bio propisan Zakonom o arondaciji, a poljoprivrednici nisu imali mogućnost da to odbiju. Njima su ponuđene druge zemljišne parcele na određenom području i prebačeni su na nove lokacije sa omeđenim zemljištem.
  - Zakon o komasaciji zemljišta iz 1990. godine/ukinut 2008. godine
- Iskustva:
  - Nacrt projekta komasacije zemljišta u katastarskoj opštini Egri-Bitola 1990.
  - Učešće makedonskih institucija u projektu komasacije zemljišta na Kosovu

## Iskustva u komasaciji/konsolidaciji zemljišta i pravni okvir prije 1991. – Projekat komasacije u Egri, 1990.

- Izabrana je katastarska opština Egri zbog postojanja ažurirane katastarske evidencije i dominacije poljoprivrednih zanimanja
- U prošlosti je izvršena arondacija u cilju osiguranja racionalnijeg korištenja obrađenog poljoprivrednog zemljišta, kao i da bi se unaprijedili uslovi za povećanje poljoprivredne proizvodnje, ali u korist agrokombinata „Pelagonija” koji posjeduje većinu zemljišta
- U drugu ruku, pojedinačni zemljoposjednici imaju veliki broj parcela koje su često međusobno udaljene
- Pilot projekat koji je pripremljen kao MSc rad za prof. Jovana Jovanova uključujući izgradnju novih poljskih puteva i kanalske mreže na području gdje se vrši komasacija. Ostaju četiri stara puta, a ukupna površina puteva i kanala će biti 99.955 m<sup>2</sup>, što uključuje 18 puteva (18 novih parcela).
- Projekat komasacije zemljišta je u potpunosti završen, ali nikad nije implementiran.

## Iskustva u pilot projektima nakon 1991. godine

- Izrada i uvođenje okvira politike komasacije zemljišta u Makedoniji dobija veliku podršku TA-e koju pruža holandska državna Agencija za upravljanje zemljištem i vodama - DLG i SNV
- U izradi okvira za komasaciju zemljišta u Makedoniji (jačanje institucija, izrada zakona, formulisanje strategije/politike), Ministarstvo dobija podršku u okviru sljedećih projekata:
  - EMERALD – Podrška Makedoniji u razvoju ruralnog zemljišta u periodu 2008-2009.
  - STIMERALD – Strategija i izgradnja institucija za razvoj ruralnog zemljišta u Makedoniji u periodu 2010-2011.
- Početne aktivnosti su bile usmjerene na učenje iz iskustava sa terena, kroz provođenje manjih pilot projekata u odabranim ruralnim područjima, kao što su:
  - izgradnja kapaciteta unutar MAFWE-a, centralno i lokalno osoblje priprema i implementira aktivnosti komasacije u okviru osnovnih programa obuke,
  - razvijanje odgovarajuće metodologije za analizu prijetnji i prilika (polazno istraživanje), vrednovanje studije izvodljivosti,
  - podizanje svijesti o komasaciji zemljišta.

## Iskustva iz pilot projekata nakon 1991. – Naučene lekcije iz predmeta Taor

- Proces **dobrovoljne razmjene zemljišta zasnovan na interesima poljoprivrednika** i upotreba modela vrednovanja zemljišnih parcela. Ocjenjivanje se vrši na osnovu nekoliko faktora (kvalitete tla, veličina parcele, oblik parcele, pristupni put, ravno ili strmo zemljište, održavanje zemljišta, dostupnost vode, odvodnjavanja i usjevi – jednogodišnji ili višegodišnji usjevi). Vrednovanje su pripremili stručnjaci uz učešće poljoprivrednika.
  - Zaključen je plan komasacije sa oko 17 ha zemljišta u različitom vlasništvu, u okviru procesa komasacije zemljišta. Takođe je bilo razmjene privatnog zemljišta
- Prepreke komasaciji zemljišta:
1. **Nezavršen proces arondacije.** Ovaj proces je takođe implementiran u području Taora u periodu 1975-1978. Nekoliko operacija je pravno zaključeno i registrovano u katastru, ali u nekoliko slučajeva nije završeno. Poljoprivrednici ne mogu vladi dostaviti šemu subvencija za poljoprivredu, jer oni obrađuju zemljišne parcele koje nisu registrovane na njihovo ime, neko je to državna imovina.
  2. **Složeni imovinski odnosi** – nepokrenuti ostavinski postupci (zemljište je u vlasništvu veoma starih osoba koje su glava porodica, koji nisu zainteresovani za učešće u razmjeni zemljišta), imovina nije registrovana ili nedostaje fizička podjela sa nasljednicima. Vlasništvo u odsustvu u slučajevima kada su ljudi migrirali ali još uvijek imaju vlasništvo nad imovinom bilo 1/1 ili kao suvlasnici.
  3. **Visok nivo usitnjavanja zemljišta** zbog nasljedstva u prošlosti, mnoga imovina je podijeljena među nasljednicima. U okviru više generacija, ova imovina se smanjuje, a u mnogim slučajevima se pojavljuje više vlasnika nad jednom zemljišnom parcelom.



## Iskustva iz pilot projekata nakon 1991. – Naučene lekcije iz predmeta Konce

1. **Važnost uključivanja opštine** u olakšavanju procesa konsolidacije. Opštine, a naročito one u ruralnim područjima, su blizu poljoprivrednika i upoznate su sa situacijom na terenu i zainteresovani za uslove lokalne ekonomije gdje je poljoprivreda često osnovni resurs.
2. **Veoma je važan pažljiv pristup poljoprivrednicima.** Pitanja vlasništva nad zemljištem su osjetljiva. Zemljište je obično porodično nasljedstvo, što mi nekad daje sentimentalnu vrijednost. U nedavnoj prošlosti su se odvijali neki procesi koji su ostavili negativan utisak na poljoprivrednike, kao što je proces arondacije. Zbog toga je potrebno da komasacija zemljišta bude transparentna, pravedna i provedena na odgovarajući način, da bi se izbjegli strahovi i nesigurnost.
3. **Provođenje komasacije zemljišta zahtijevaju mnogo vremena u okviru postojećih procedura.** Ovo naročito predstavlja prepreku za poljoprivrednike koji će morati putovati u gradove, vjerovatno nekoliko puta. Veoma je važno skratiti i pojednostaviti procedure komasacije i omogućiti pomoć.
4. **Smanjenje ili kompenzacija administrativnih taksi i poreza na imovinu** može biti podrška povećanju interesa za komasaciju, što je naročito važno na početku.
5. **Neophodno je promovisati politiku komasacije.** Poljoprivrednicima se može lako pristupiti ako se koriste rezultati lokalnih projekata. Zaposlenici

## Trenutne intervencije u vezi s politikom komasacije

Politike komasacije zemljišta/tržišta zemljišta su ograničene na sljedeće:

- **Upravljanje državnim poljoprivrednim zemljištem** u nadležnosti Ministarstva poljoprivrede koje iznajmljuje parcele veličine do 10 ha
- **Razmjena državnih i privatnih zemljišnih parcela** u cilju povećanja obje parcela koje su predmet razmjene
- **Fizička podjela zemljišnih parcela** je zakonom zabranjena za parcele manje od 2 ha
- **Prava preče kupovine koja propisuje** Zakon o poljoprivrednom zemljištu koje daje prioritet suvlasnicima da kupe parcele na prodaju, zatim komšijama i državi.
- **100% pokrivenost troškova transakcije** za dobrovoljnu zamjenu u okviru Nacionalnog programa ruralnog razvoja
- **Subvencionirani krediti uz godišnju kamatu od 4%** za kupovinu poljoprivrednog zemljišta

## Koncept uvođenja politike komasacije zemljišta u Makedoniji

- Organizovana nacionalna politika koja se bavi strukturalnim nedostacima manjih parcela, velikom usitnjenošću i neodrživom zemljišnom tržištu **je u uvodnoj fazi**
- **Vlada u velikoj mjeri prepoznaje potrebu za uvođenjem aktivnih strukturalnih politika** u odnosu na strukturu zemljišta, a 2012. godine usvojena je **Nacionalna strategija komasacije poljoprivrednog zemljišta u Republici Makedoniji za period 2012-2020. uključujući Operativni plan**
- **Strateški cilj:**  
*„omogućiti postepeno prevazilaženje nepovoljne strukture poljoprivrednog zemljišta kao osnovnog resursa ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima u cilju povećanja konkurentnosti makedonske poljoprivredne proizvodnje, poboljšanja životnih uslova u ruralnim područjima i osiguranja održive upotrebe prirodnih resursa“*
- **Komasacija zemljišta se naglašava kao:**
  - Integrisan pristup ruralnom razvoju,
  - Teritorijalno planiranje i aktivnosti u vezi sa preraspodjelom parcela u cilju unapređenja poljoprivrede
  - Velika povezanost sa ulaganjima u mrežu puteva i navodnjavanja (prema potrebama)
- Zbog činjenice da je komasacija zemljišta usmjerena na javna dobra i nedostatke na tržištu kao i na održiv razvoj ruralnih područja, **smatra se da je komasacija zemljišta od javnog interesa**

## Konkretni ciljevi

U postizanju strateškog cilja, politike komasacije trebaju imati cilj da postignu sljedeće konkretne ciljeve:

- **Smanjenje nivoa usitnjenosti** zemljišnih parcela uz grupisanje i poboljšanje njihove lokacije u odnosu na poljoprivredne objekte,
- **Poboljšanje situacije u vezi sa nepravilnim oblikom parcela**, u cilju primjene savremene tehnologije u proizvodnji,
- **Povećanje prosječne veličine posjeda**, primjenom svih raspoloživih resursa (državno zemljište i ostali resursi Zemljišne banke)
- **Omogućavanje pristupa parcelama** za nove ili sanirane mreže navodnjavanja, kao i za putnu infrastrukturu,
- **Smanjenje površina koje se ne obrađuju ili napuštenog poljoprivrednog zemljišta** (preko 100.000 ha)
- **Minimiziranje negativnih učinaka na optimalnu strukturu zemljišta zbog izgradnje objekata od javnog interesa** (putevi, društvena i druga infrastruktura), ili paralelna prostorna reorganizacija zemljišnih parcela u cilju unapređenja trenutne nepovoljne infrastrukture,
- **Bolja zaštita prirodne okoline i postojano upravljanje prirodnim resursima**

## Ključni elementi i područja intervencije u cilju postizanja strateških i specifičnih ciljeva

- **Odabir instrumenata komasacije** koji su predviđeni u cilju olakšanja procesa komasacije: **dobrovoljna razmjena zemljišta, dobrovoljna komasacija i zakonski podržana komasacija** uz velika ulaganja u infrastrukturu (pristup putevima, navodnjavanje)
- **Osiguranja pravne osnove** – usvajanje **Zakona o komasaciji zemljišta**, kao i podzakonskih akata, procedura i pravilnika (plus usvajanje drugih zakona koji propisuju prijenos imovinskih prava radi sprečavanja daljeg usitnjavanja i unapređenja mobilnosti zemljišnog tržišta). **U decembru 2012. godine, pripremljen je Zakon o komasaciji, koji je trenutno u proceduri vlade.**
- **Uspostavljanje i institucionalno jačanje nadležnih organa** za formulisanje i provođenje komasacije. **Krajem 2012. godine, promijenjena je organizaciona struktura MAFWE-e i uspostavljen je novi Odjel za komasaciju.**

## Ključni elementi i područja intervencije u cilju postizanja strateških i specifičnih ciljeva- institucionalna struktura





## Ključni elementi i područja intervencije u cilju postizanja strateških i specifičnih ciljeva

- **Finansijska održivost** koja se omogućava kroz:

- budžet novog Odjela za komasaciju (za direkciju i operativne troškove projekta),
- nacionalni RD budžet Agencije za plaćanje za kapitalna ulaganja i IPARD-ov program mjera komasacije (nakon akreditacije),
- sredstva donatora: FAO i IPA Projekat jačanja institucija,
- LSG, preduzeća za vodoprivredu, budžeti drugih ministarstava (u implementaciji projekata).

*Intenzitet pomoći javnog sufinansiranja troškova:*

- 100% za administrativne troškove za provođenje projekata, geodetske radove u okviru razmjene i komasacije zemljišta, troškovi prenosa imovina i troškovi preraspodjele parcela,
- 90-100% za troškove povezane sa tercijarnom mrežom navodnjavanja,
- 80% za troškove izgradnje i sanacije primarnih i sekundarnih mreža navodnjavanja,
- 70% za troškove putne i društvene infrastrukture.

- **Podizanje javne svijesti i unapređenje znanja o komasaciji** (plan komunikacije i vođenje kampanja)

## Faze implementacije politika komasacije u periodu provođenja strategije 2012-2020.

Dvije faze implementacije:

### I. U početnom, uvodnom periodu 2012-2014:

- Postavljanje osnovnih uslova (pravni, institucionalni), i
- Provođenje manjih i srednjih projekata dobrovoljne razmjene zemljišta,
- Probno ispitivanje kompleksnijih instrumenata manjeg obima, uz
- Paralelnu promociju rezultata i aktivnosti podizanja svijesti među poljoprivrednicima.

### II. Nakon 2015 (nakon procjene rezultata) proces se nastavlja provođenjem kompleksnijih integrisanih projekata komasacije na većim područjima komasacije, uključujući ulaganja u infrastrukturu

## Druge komplementarne politike

U cilju postizanja boljih i održivih rezultata, plan je da se aktivnosti komasacije pridruže intervencijama u okviru **drugih nezemljišnih politika** uz propratni učinak na sprečavanje daljeg usitnjavanja ili uz poticaj za povećanje parcela.

Intervencije se planiraju u sljedećim područjima:

- Pružanje pouzdanih informacija o zemljišnim tržištima
- Dalje unapređenje pristupa kreditima za ruralni razvoj
- Smanjenje troškova transakcije za prenos imovinskih prava
- Nasljeđivanje posjeda od strane jedne osobe
- Opozivanje napuštenog i neobrađenog zemljišta i upravljanje tim zemljištem putem Zemljišne banke

## Perspektive i planovi za buduće aktivnosti komasacije

- **Priprema trogodišnjeg plana** aktivnosti u skladu sa Strateškim operativnim planom
- **Izgradnja kapaciteta unutar FAO TCP u prvoj polovini 2013. godine** i priprema projekta komasacije koje finansira FAO. Inicijalna područja za pilot projekat komasacije će biti utvrđena na osnovu: intenziteta poljoprivrednih aktivnosti, nivoa usitnjenosti i veličine parcela, potencijala za postizanje većeg uspjeha, svijesti poljoprivrednika o potrebi komasacije njihovog zemljišta, potrebi sanacije sistema navodnjavanja.
- **Početi sa 2 manja projekta dobrovoljne razmjene zemljišta u 2013.**
- **Procedura akreditacije u odnosu na komasaciju/ruralnu infrastrukturu, IPARD mjere**, u periodu 2013-2015. u skladu sa Uredbom EU-e 1698/2005
- **Implementacija projekta komasacije kojeg finansira FAO do kraja 2013/početka 2014.** (manje kompleksan projekat komasacije).
- **Implementacija projekta komasacije kojeg finansira IPA TAIB do početka 2015.** (2-3 kompleksna projekta komasacije)

## Glavna pitanja koja uređuje Zakon o komasaciji

- Vrste komasacije zemljišta: dobrovoljna razmjena zemljišta (dogovoreno među svim učesnicima) i kompleksna komasacija uz restrukturiranje parcela uključujući intervencije na infrastrukturi (pristanak najmanje 70% zamljoposjednika na području komasacije)
- Projekti koje inicira MAFWE (kao prijedlog komasacije uz odluku vlade) ili najmanje 50% zamljoposjednika na području komasacije
- Uspostavljanje organa za komasaciju (skupština, odbor, komisija za vrednovanje)
- Proces vrednovanja na osnovu navedenih kriterija
- Priprema projekta komasacije i komentari poljoprivrednika i konsultacije sa poljoprivrednicima
- Prijedlog komasacije i drugi krug direktnih pojedinačnih konsultacija
- Glasanje za prijedlog komasacije na sjednici skupštine uz većinu glasova od najmanje 70%
- Izrada geodetskih planova i elaborata, odluka MAFWE-a o distribuciji i davanje u posjed tokom 9 mjeseci

## Glavna pitanja koja uređuje Zakon o komasaciji

- U dobrovoljnoj razmjeni zemljišta, MAFWE pruža konsultantske usluge i pokriva većinu drugih troškova za obe vrste komasacije
- Državno zemljište je pokriveno komasacijom. Jedna parcela ne može biti manja od 5 ha. Ako je potrebno, može se pripojiti privatnoj parceli čija je veličina najmanje 25% veličine državne parcele. Regulisano ugovorom o zakupu.
- Državno zemljište će se koristiti za zajedničke potrebe (infrastrukturu), ali u nedostatku takvog zemljišta, poljoprivrednici moraju ustupiti do 5 % vrijednosti zemljišta.
- Razlika u vrijednosti je ograničena i nadoknađuje se novcem.
- Zemljišna banka čuva i daje zemlju za komasaciju i upravlja zemljom putem zakupa, na period koji utvrdi vlasnik, na privatnim napuštenim parcelama (više od godinu dana).
- Ministarstvo dostavlja zahtjev za navođenje razloga napuštanja.
- 20% prihoda od zakupa ide na račun MAFWE LC.

