

## METODOLOGIJA PROCENE VREDNOSTI ZEMLJIŠTA U PROCESU URBANE KOMASACIJE

UDK : 349.44

Mladen Šoškić<sup>9</sup>, Rajica Mihajlović<sup>10</sup>, Nenad Višnjevac<sup>11</sup>, Stevan Marošan<sup>12</sup>

**Rezime:** Predmet proučavanja u ovom radu je prikaz metodologije procene vrednosti zemljišta u postupku urbane komasacije. Urbana komasacija je instrument koji se već duže vreme koristi u mnogim zemljama Evrope i sveta u cilju urbanističkog uređenja i sprovođenja urbanističkih planova. U Srbiji, urbana komasacija predstavlja novi instrument koji potencijalno može značajno doprineti rešavanju nagomilanih problema u oblasti uređenja naselja. Urbanom komasacijom omogućava se smišljeno, svrsishodno i ekonomski opravdano urbanističko planiranje uz pravedno usklađivanje privatnog i javnog interesa. U procesu urbane komasacije dolazi do povećanja tržišne vrednosti zemljišta zahvaljujući oblikovanju građevinskih parcela i izdvajanju zemljišta za javne namene. Zemljište koje se koristilo na drugi način (najčešće poljoprivredno, šumsko, industrijsko itd.) preoblikuje se u građevinske parcele namenjene za izgradnju u skladu sa urbanističkim planom. Da bi se utvrdilo koliko je to povećanje i da bi se na pravedan i transparentan način sprovela raspodela parcela neophodno je izvršiti procenu vrednosti zemljišta pre i nakon komasacije. Predmet ovog rada je upravo rešavanje problema procene zemljišta kako sa stručnog tako i sa organizacionog aspekta, budući da je urbana komasacija kompleksan process koji se sastoji iz više uzajamno povezanih faza radova.

**Ključne reči:** kriterijum raspodele, procena vrednosti zemljišta, urbana komasacija,

## METHODOLOGY FOR LAND EVALUATION IN LAND READJUSTMENT

**Abstract:** The subject of study in this paper refers to the development of methodology for land evaluation in land readjustment. Land readjustment is a tool that has long been used in many countries of Europe and the world with the aim of urban development and the implementation of urban plans. In Serbia, land readjustment is a new tool that has the potential to significantly contribute to solving the accumulated problems in the area of urban development. It enables thoughtful, purposeful and financially justified urban planning with harmonization of public and private interest. In land readjustment process the value of land included increases significantly as a consequence of shaping the building parcels and allocation of public areas. Land that has been used differently (agriculture, forestry, industry etc.) is redesigned in building plots for construction in accordance with the urban plan. In order to determine the amount of land value increase it is necessary to conduct the land evaluation before and after the readjustment. Purpose of this paper is to show how the problem of land evaluation can be solved from the professional

<sup>9</sup>Docent, Građevinski fakultet Univerziteta u Beogradu, Bul. Kralja Aleksandra 73, Beograd, Srbija, mladens@grf.bg.ac.rs

<sup>10</sup>V.Prof., Građevinski fakultet Univerziteta u Beogradu, Bul. Kralja Aleksandra 73, Beograd, Srbija, rajica@grf.bg.ac.rs

<sup>11</sup>Docent, Građevinski fakultet Univerziteta u Beogradu, Bul. Kralja Aleksandra 73, Beograd, Srbija, nvisnjevac@grf.bg.ac.rs

<sup>12</sup>V.Prof., Građevinski fakultet Univerziteta u Beogradu, Bul. Kralja Aleksandra 73, Beograd, Srbija, marosan@grf.bg.ac.rs

and organizational aspect, taking into account that land readjustment is a complex process which is consisted of many related phases.

**Key words:** distribution criteria, land evaluation, land readjustment

## 1 UVOD

Urbana komasacija se kao instrument uređenja građevinskog zemljišta primenjuje u zemljama zapadne Evrope veće više od jednog veka, a poslednjih decenija sve više i u zemljama širom sveta **Error! Reference source not found., Error! Reference source not found.** U Srbiji, urbana komasacija predstavlja novi instrument koji se tek uvodi u zakonodavstvo[3] i praksu i koji tek treba da bude detaljnije uređen podzakonskim aktima.

Urbana komasacija predstavlja kompleksan proces uređenja građevinskog zemljišta u kome se poništava postojeća struktura parcela i stvara nova, uz princip održanja svojine i vrednosti. To je organizovan proces koji se sprovodi u zakonski određenoj proceduri od strane odgovarajućih institucija. U urbanoj komasaciji postojeće parcele građevinskog zemljišta se spajaju u jednu celinu - komasacionu masu, da bi se podelile na nove parcele u skladu sa principima urbanističkog planiranja. Ukoliko na nekom području, koje je određeno da bude građevinsko zemljište, postoje parcele koje su po svojoj veličini i obliku nepogodne za izgradnju, pretvaraju se u parcele koje svojim oblikom i veličinom zadovoljavaju urbanističke parametre za izgradnju. Tu se radi o zemljištu koje je odgovarajućim urbanističkim planom namenjeno za izgradnju, a pre toga je imalo drugu namenu: poljoprivredno, industrijsko ili čak građevinsko koje ima nepovoljnu strukturu parcela.

U tom procesu izdvajaju se i zemljišta za javne potrebe: ulice, zelene površine, parkove, vrtiće, škole, zdravstvene ustanove itd. Istovremeno se rešavaju imovinsko-pravni odnosi na zemljištu. Princip održanja svojine i vrednosti znači da učesnici komasacije koji su imali prava svojine nad zemljištem pre komasacije zadržavaju prava svojine nad delom komasacione mase koja im je raspodeljena srazmerno unesenoj površini ili vrednosti. Površina koju učesnici komasacije dobiju nakon izvršene raspodele po pravilu je manja od one koju su uneli (zbog izdvajanja

značajnog dela komasacione mase za zajedničke potrebe) ali je zato vrednost tog zemljišta po jedinici površine značajno veća. Na taj način učesnici komasacije bivaju praktično obeštećeni, tj. dobijaju zemljište manje površine ali veće vrednosti po jedinici površine.

Jasno je da će tržišna vrednost tako dobijenog zemljišta biti značajno veća po jedinici površine u odnosu na prethodnu namenu zemljišta. Da bi se utvrdilo koliko je to povećanje i da bi se na pravedan i transparentan način sprovela raspodela parcela neophodno je izvršiti procenu vrednosti zemljišta pre i nakon komasacije. Bitno je istaći da se vrši procena tržišne vrednosti nepokretnosti. Kod građevinskog zemljišta tržišna vrednost zemljišta je jedina relevantna, te se u postupku urbane komasacije ona i primenjuje. Procenu vrednosti zemljišta na komasacionom području neophodno je uraditi i za stanje pre (staro stanje) i nakon (novo stanje) sprovođenja urbane komasacije. Raspodela zemljišta u urbanoj komasaciji može se vršiti na dva načina: raspodela po merilu površine i raspodela po merilu vrednosti. Bez obzira na to da li se radi raspodela po merilu površine ili vrednosti, procena vrednosti zemljišta je neophodna. Predmet ovog rada je upravo rešavanje problema procene zemljišta kako sa stručnog tako i sa organizacionog aspekta, budući da je urbana komasacija kompleksan process koji se sastoji iz više uzajamno povezanih faza radova.

## 2 PROCENA VREDNOSTI ZEMLJIŠTA U URBANOJ KOMASACIJI

U postupku urbane komasacije vrši se procena tržišne vrednosti nepokretnosti. Postoji mnogo definicija tržišne vrednosti nepokretnosti, a jedna od ustaljenih je ona od strane Američkog udruženja procenitelja **Error! Reference source not found.:** tržišna vrednost nepokretnosti je iznos pri kome nepokretnost može promeniti vlasnika između dobrovoljnog prodavca i dobrovoljnog kupca, pri čemu nijedan nije na to prisiljen i oba poznaju

relevantne činjenice. TEGoVa, odnosno Evropska organizacija proceniteljskih udruženja **Error! Reference source not found.** definiše tržišnu vrednost kao novčani iznos za koji nepokretnost može biti razmenjena na tačno određen datum, u transakciji između zainteresovanog kupca i zainteresovanog prodavca, pod objektivnim uslovima, nakon odgovarajućeg marketinga, pri čemu obe strane imaju odgovarajuća znanja i informacije i rade bez prinude.

U procesu urbane komasacije dolazi do povećanja tržišne vrednosti zemljišta na komasacionom području zahvaljujući oblikovanju građevinskih parcela i izdvajanju zemljišta za javne namene. Zemljište koje se koristilo na jedan način (najčešće poljoprivredno, šumsko, industrijsko itd.) ima određenu tržišnu vrednost. Nakon komasacije takvo zemljište se preoblikuje u građevinske parcele namenjene za izgradnju u skladu sa urbanističkim planom. Jasno je da će tržišna vrednost takvog zemljišta biti značajno veća po jedinici površine. Da bi se utvrdilo koliko je to povećanje i da bi se na pravedan i transparentan način sprovela raspodela parcela neophodno je izvršiti procenu vrednosti zemljišta pre i nakon komasacije.

Kao što je već istaknuto, ovde se radi o preceni tržišne vrednosti zemljišta za razliku od npr. komasacije poljoprivrednog zemljišta gde se procenjuje proizvodna vrednost zemljišta. Ovo je i razumljivo ako se uzme u obzir i namena zemljišta, koja je kod poljoprivrednog vezana za proizvodnju poljoprivrednih proizvoda, a kod građevinskog za izgradnju objekata.

Procenu vrednosti zemljišta na komasacionom području neophodno je uraditi i za stanje pre (staro stanje) i nakon (novo stanje) sprovođenja urbane komasacije. U ovoj fazi nemoguće je utvrditi definitivne vrednosti građevinskih parcela novog stanja jer će one zavisiti i od drugih faktora, prvenstveno određivanja veličine građevinske parcele, koji se rešavaju u fazi izrade projekta urbane komasacije. Moguće je dati vrednosti zemljišta po jedinici površine po zonama komasacionog područja, dok će se konačne vrednosti za svaku građevinsku parcelu utvrditi u projektu urbane komasacije.

Raspodela zemljišta u urbanoj komasaciji može se vršiti na dva načina:

- raspodela po merilu površine,
- raspodela po merilu vrednosti.

## 2.1 RASPODELA PO MERILU POVRŠINE

Raspodela po merilu površine vrši se u slučajevima kada je vrednost zemljišta pre urbane komasacije na celom komasacionom području ujednačena i kada je plansko rešenje takvo da predviđa ujednačene vrednosti na celom komasacionom području i nakon njegove implementacije.

Kada se vrši raspodela po merilu površine, svakom učesniku komasacije pripada jedna ili više građevinskih parcela koje po svojoj površini odgovaraju površini zemljišta koje je taj učesnik uneo u komasacionu masu umanjeno za površine za javne namene. U tom slučaju računa se koeficijent odbitka površine po sledećoj formuli:

$$K_p = \frac{P_{ss} - P_{ns}}{P_{ss}} \quad (1)$$

gde je:

$K_p$  – koeficijent odbitka površine,

$P_{ss}$  – ukupna površina zemljišta starog stanja,

$P_{ns}$  – ukupna površina zemljišta novog stanja (građ. zemljište koje ostaje nakon izdvajanja zemljišta za javne namene).

Koeficijent odbitka površine određuje koliko će svakom učesniku komasacije biti oduzeto zemljišta koje će se koristiti za javne namene. Množenjem koeficijenta odbitka i površine zemljišta koje je učesnik uneo u komasacionu masu dobija se iznos odbitka površine zemljišta koje se učesnik odriče za površine za javne namene. Kod raspodele prema merilu površine važi princip da vrednost dobijenog zemljišta ne sme biti manja od vrednosti zemljišta koje je učesnik uneo u komasacionu masu. Na ovaj način štite se interesi učesnika u procesu urbane komasacije, odnosno obezbeđuje se da u tom procesu oni ne mogu biti na gubitku. Površina zemljišta koju učesnik dobija iz komasacione mase određuje se po sledećoj formuli:

$$P_{ns}^{(n)} = P_{ss}^{(n)} - K_p P_{ss}^{(n)} \quad (2)$$

gde je:

$P_{ns}^{(n)}$  – površina koju n-ti učesnik dobija nakon urbane komasacije,

$P_{ss}^{(n)}$  – površina koju je n-ti učesnik uneo u urbanu komasaciju.

## 2.2 RASPODELA PO MERILU VREDNOSTI

Raspodela po merilu vrednosti vrši se u slučajevima kada vrednost zemljišta pre urbane komasacije na komasacionom području nije ujednačena ili kada je planskim rešenjem predviđena različita vrednost zemljišta na komasacionom području nakon njegove implementacije.

Kada se vrši raspodela po merilu vrednosti, svakom učesniku komasacije pripada jedna ili više građevinskih parcela čija je vrednost srazmerna vrednosti zemljišta koje taj učesnik uneo u komasacionu masu. Vrednost koju učesnik komasacije dobija ne sme biti manja od vrednosti koju je uneo. U ovom slučaju računa se koeficijent uvećanja vrednosti zemljišta po formuli:

$$K_v = \frac{V_{ns} - V_{ss}}{V_{ss}} \quad (3)$$

gde je:

$K_v$  – koeficijent uvećanja vrednosti zemljišta,

$V_{ss}$  – vrednost zemljišta starog stanja (pre komasacije),

$V_{ns}$  – Vrednost zemljišta novog stanja (vrednost građevinskog zemljišta koje ostaje nakon izdvajanja zemljišta za javne namene).

Koeficijent uvećanja vrednosti zemljišta određuje iznos povećanja vrednosti zemljišta svakog učesnika komasacije. Množenjem koeficijenta uvećanja i vrednosti zemljišta koje je učesnik uneo u komasaciju dobija se iznos povećanja vrednosti zemljišta koje učesnik dobija nakon urbane komasacije. Ukoliko je koeficijent uvećanja negativan, to znači da je vrednost zemljišta, koja ostaje nakon izdvajanja površina za javne namene, manja od ukupne vrednosti zemljišta pre urbane komasacije, što je protivno principu

uvećanja vrednosti. Naime, kao i kod raspodele po merilu površine, svaki učesnik mora dobiti zemljište najmanje one vrednosti koju je uneo u komasacionu masu te, ako je ovaj princip ispoštovan, koeficijent uvećanja će uvek biti pozitivan, odnosno jednak nuli u slučaju da učesnici dobijaju identičnu vrednost nakon komasacije. Vrednost zemljišta koje učesnik dobija nakon sprovedene urbane komasacije računa se po formuli:

$$V_{ns}^{(n)} = V_{ss}^{(n)} + K_v V_{ss}^{(n)} \quad (4)$$

gde je:

$V_{ns}^{(n)}$  – vrednost koju n-ti učesnik dobija nakon urbane komasacije,

$V_{ss}^{(n)}$  – vrednost koju je n-ti učesnik uneo u urbanu komasaciju.

## 2.3 IZBOR NAČINA RASPODELE

Bez obzira na to da li se radi raspodela po merilu površine ili vrednosti, procena vrednosti zemljišta je neophodna. U slučaju raspodele po merilu vrednosti razlog je očigledan, potrebno je utvrditi vrednost svake parcele pre komasacije i svake parcele nakon komasacije da bi se utvrdio koeficijent uvećanja i vrednosti koje svaki pojedinačni učesnik dobija. Kod raspodele prema merilu površine procena vrednosti je neophodna iz dva razloga. Prvi razlog se ogleda u potrebi određivanja načina raspodele. Da bi se odabrao model nadele po merilu površine neophodno je da zemljište na celom komasacionom području bude ujednačene vrednosti pre i posle komasacije. To se može utvrditi samo procenom vrednosti zemljišta. Drugi razlog je potreba ispunjenja neophodnog uslova, da vrednost zemljišta koju svaki pojedinačni učesnik dobija nakon komasacije bude veća ili jednaka vrednosti zemljišta koju je taj učesnik uneo u komasacionu masu. Ovo je svojevrsan kontrolni mehanizam gde se, zahvaljujući proceni vrednosti, obezbeđuje preduslov povećanja vrednosti zemljišta odnosno, da nijedan učesnik komasacije ne bude oštećen.

Opravdano pitanje koje se nameće kod odabira načina raspodele je pitanje pravednosti. U slučaju

raspodele po merilu vrednosti, dolazi do, naizgled, pravednijeg postupka jer se precizno računa vrednost svake dobijene parcele u odnosu na unetu. Sa druge strane, kod raspodele po merilu površine, učesnicima se raspodeljuje zemljište srazmerno površini koju su uneli, a koje može biti različito po vrednosti u granicama homogenosti komasacionog područja. Naime, kod odabira načina raspodele neophodan kriterijum za izbor raspodele po merilu površine je homogenost vrednosti zemljišta na komasacionom području. Koliko god da je zemljište homogeno, postoji određena tolerancija razlike vrednosti na celom području. Glavno pitanje koje se ovde nameće je: „Koja je to granica homogenosti vrednosti zemljišta da bi se odabrao način raspodele po merilu površine?“. Da bi se odgovorilo na ovo pitanje neophodno je uzeti u obzir pouzdanost procene vrednosti zemljišta. Budući da je u pitanju „procena“, a ne „utvrđivanje“, jasno je da procena vrednosti zemljišta nosi sa sobom i određenu grešku, odnosno nepouzdanost. Imajući ovo u vidu, nameće se zaključak da se raspodela po merilu površine radi u slučajevima kada je neujednačenost vrednosti zemljišta na komasacionom području manja od greške procene vrednosti.

Da bi procena vrednosti zemljišta bila pouzdana, neophodno je da postoji razvijeno tržište nepokretnosti. Za Srbiju se, nažalost, ne može reći da je zemlja u kojoj postoji razvijeno tržište nepokretnosti, posebno kada se radi o zemljištu. Ralozi za to su mnogobrojni i nisu predmet ovog rada. Neminovna posledica takve nerazvijenosti tržišta nepokretnosti je i, u velikoj meri, smanjena pouzdanost procene vrednosti zemljišta. Samim tim povećava se i verovatnoća odabira načina raspodele po merilu površine. Može se konstatovati i da se, u takvim uslovima, povećava i stepen pravednosti ovakvog načina raspodele.

Iz navedenih razmatranja vidi se koliko je bitna odluka o tome koji će se način raspodele koristiti u konkretnom projektu urbane komasacije. Najpre se mora izvršiti procena vrednosti zemljišta na komasacionom području ali i izvršiti ocena pouzdanosti tako dobijenih rezultata. Kolika će biti pouzdanost zavisi i od mikro i makro lokacije konkretnog komasacionog područja, odnosno od stepena

razvijenosti tržišta nepokretnosti na uporedivim lokacijama. U zavisnosti od tih analiza komisija za komasaciju donosi odluku o odabiru načina raspodele. Za očekivati je da će se veliki procenat projekata urbane komasacije u Srbiji izvoditi uz odabir raspodele po merilu površine barem u skorijoj budućnosti dok tržište nepokretnosti ne doživi značajniji stepen razvoja.

### 3 PRORAČUN TRŽIŠNE VREDNOSTI NOVOPROJEKTOVANIH PARCELA

U fazi procene vrednosti zemljišta utvrđuje se i vrednost zemljišta postkomasacionog stanja. Procenjena vrednost u toj fazi predstavlja vrednost zemljišta po jedinici površine po vrednosnim zonama komasacionog područja i nije dovoljna za definitivno utvrđivanje procenjene vrednosti konkretne parcele. Za to je neophodno imati sve parametre parcele – površina, oblik, orijentacija, dužina frontova itd. Konačni parametri parcele utvrđuju se pri parcelaciji i preparcelaciji tj. pri raspodeli novih građevinskih parcela, te je nemoguće pre toga dobiti definitivnu procenjenu vrednost nove građevinske parcele.

Proračun tržišne vrednosti novoprojektovanih parcela služi da se utvrdi definitivna procenjena vrednost parcela postkomasacionog stanja. Osnove za proračun su procena vrednosti gde su dobijene vrednosti zemljišta po jedinici površine po zonama komasacionog područja i parametri parcele određeni u fazi parcelacije i preparcelacije. Proračun se vrši za svaku pojedinačnu parcelu i u taj postupak su uključeni i stručnjaci za procenu vrednosti nepokretnosti.

Postupak teče tako što se posmatra svaka pojedinačna parcela i njeni parametri (površina, oblik, dužine frontova, orijentacija, susedstvo itd) i u odnosu na to donosi odluka o konačnoj procenjenoj vrednosti te parcele. Svi navedeni parametri mogu da utiču na njenu vrednost na različite načine. Na primer, ukoliko je površina parcele veća od minimalno propisane, vrednost zemljišta na njoj će, u opštem slučaju, biti manja, po jedinici površine, od vrednosti zemljišta na parceli čija je površina jednaka minimalno propisanoj. Razlog je činjenica da je najvredniji atribut parcele mogućnost izgradnje objekta određene strukture.

Dodatna površina nema istu težinu pri određivanju procenjene vrednost kao što ima navedeni atribut. Nadalje, oblik parcele ima znatan uticaj na organizaciju prostora unutar nje, te ona parcela koja ima povoljniji oblik može imati i veću vrednost.

Kada se utvrde konačne procenjene vrednosti svih građevinskih parcela moguće je utvrditi i konačnu procenjenu vrednost građevinskog zemljišta na celom komasacionom području. Prostim sabiranjem vrednosti svih parcela dobija se ukupna vrednost zemljišta za raspodelu, nakon izdvajanja zemljišta za javne potrebe. Tek onda, moguće je tačno izračunati vrednost koju je svaki učesnik trebalo da dobije iz komasacione mase kao i konačni koeficijent uvećanja vrednosti zemljišta ukoliko je raspodela rađena po merilu vrednosti. Konačni koeficijent uvećanja vrednosti i konačna projektovana vrednost koju pojedinačni učesnik treba da dobije računaju se po sledećim formulama:

$$\bar{K}_v = \frac{\bar{V}_{ns} - V_{ss}}{V_{ss}} \quad (5)$$

$$\bar{V}_{ns}^{(n)} = V_{ss}^{(n)} + \bar{K}_v V_{ss}^{(n)} \quad (6)$$

gde je:

$\bar{K}_v$  – konačni koeficijent uvećanja vrednosti zemljišta,

$\bar{V}_{ns}$  – konačna vrednost zemljišta novog stanja (vrednost građevinskog zemljišta koje ostaje nakon izdvajanja zemljišta za javne namene),

$V_{ss}$  – vrednost zemljišta starog stanja (pre komasacije),

$\bar{V}_{ns}^{(n)}$  – konačna projektovana vrednost za n-tog učesnika,

$V_{ss}^{(n)}$  – vrednost koju je n-ti učesnik uneo u komasaciju.

Sledeći korak je računanje razlika između projektovanih i ostvarenih površina ili vrednosti za raspodelu za svakog učesnika. U opštem slučaju, neće biti moguće raspodeliti tačno predviđene vrednosti ili površine svakom učesniku zbog ograničenja

nametnutih urbanističkim planom i fizionomijom komasacionog područja. Neki učesnici će dobiti malo više, a neki malo manje nego što im pripada i tu razliku moguće je nadoknaditi u novcu, međusobnim kompenzacijama. Iznose novčanih kompenzacija određuje komisija za komasaciju i ona upravlja uplatama i isplatama da bi se izbegli direktni tokovi novca među učesnicima. Ostvarena vrednost koju je pojedinačni učesnik komasacije dobio računa se na sledeć način:

$$U_{ns}^{(n)} = \bar{V}_{ns}^{(n)} + M^{(n)} \quad (7)$$

gde je:

$U_{ns}^{(n)}$  – ostvarena vrednost za n-tog učesnika (vrednost koju je učesnik zaista dobio),

$M^{(n)}$  – iznos novčane kompenzacije za n-tog učesnika.

Iznos novčane kompenzacije za pojedinačnog učesnika može biti pozitivan ili negativan, u zavisnosti od toga da li daje ili prima novac odnosno, da li je dobio više ili manje zemljišta nego što je njegova konačna projektovana vrednost. Kontrola računanja novčanih kompenzacija među učesnicima komasacije sprovodi se po sledećim formulama:

$$\bar{V}_{ns} = \sum_{(n)=1}^{(n)=m} U_{ns}^{(n)}$$

$$\sum_{(n)=1}^{(n)=m} M^{(n)} = 0$$

gde je:

$m$  – ukupan broj učesnika komasacije.

Ukupna suma novčanih kompenzacija mora da bude jednaka nuli i jedino tako se može osigurati da su sva novčana davanja dobro izračunata.

Bez obzira da li se radi raspodela po merilu površine ili po merilu vrednosti neophodno je izvršiti proračun tržišne vrednosti novoprojektovanih parcela. Kod raspodele po merilu površine postoji

ograničenje da zemljište koje je učesnik dobio nakon komasacije ne sme biti manje vrednosti od zemljišta koje je uneo. Zbog ovog kontrolnog mehanizma ali i zbog eventualnih novčanih kompenzacija ovaj korak je neophodan.

Proračun tržišne vrednosti novoprojektovanih parcela je usko povezan sa parcelacijom i preparcelacijom. U zavisnosti od konkretnog komasacionog područja, ta povezanost će dovesti do konačnog rešenja u iterativnom postupku sa više ili manje iteracija. Iterativni postupak omogućava pronalaženje optimalnog rešenja koje će najbolje odgovarati svim učesnicima komasacije, maksimalno povećati vrednost zemljišta i minimizirati međusobne novčane kompenzacije učesnika.

#### **4 CILJEVI PROCENE VREDNOSTI ZEMLJIŠTA U URBANOJ KOMASACIJI**

Na osnovu razmatranja iznesenih u prethodnim poglavljima mogu se izvesti ciljevi koje procena vrednosti zemljišta u urbanoj komasaciji treba da ispuni:

- **Određivanje merila raspodele**

Osnovni kriterijum na osnovu kojeg se donosi odluka da li će se raspodela vršiti po merilu površine ili merilu vrednosti je procena vrednosti kojom se utvrđuje homogenost vrednosti zemljišta na komasacionom području. Ukoliko je greška procene vrednosti veća od razlike procenjenih vrednosti zemljišta na komasacionom području, kako pre, tako i posle komasacije, vrši se raspodela po merilu površine.

Ovo je i ujedno najosteljivije pitanje celog procesa urbane komasacije. Pored očiglednog značaja odabira merila raspodele, ovde je je u najvećoj meri na ispitu i poverenje između učesnika komasacije (vlasnika zemljišta) i organa koji sprovode komasaciju. To poverenje i transparentnost procesa su ključni za uspešno sprovođenje urbane komasacije. Bez podrške i aktivnog učešća vlasnika zemljišta nemoguće je uspešno sprovesti urbanu komasaciju.

- **Donošenje odluke o raspodeli koristi od povećanja vrednosti**

U pojedinim slučajevima, gde je porast vrednosti zemljišta dovoljno veliki, može se doneti odluka da deo tog porasta bude iskorišćen za finansiranje samog postupka urbane komasacije ali i za pokrivanje troškova izgradnje dela i cele infrastrukture na komasacionom području. U tom slučaju, lokalna samouprava bi dobila određeni broj građevinskih parcela (pored parcela za javnu namenu) koje bi mogla prodati na slobodnom tržištu u unapred definisanoj i transparentnoj zakonskoj proceduri. Takao dobijen novac mogao bi se koristiti isključivo i samo za izgradnju infrastrukture na komasacionom području (ulice, kanalizacija, parkovi, zelene površine, igrališta itd.).

Veliko je pitanje koliko bi ovakav način obezbeđivanja sredstava za izgradnju infrastrukture, iako prisutan u mnogim zemljama, mogao biti primenjiv u Srbiji, bar u skorije vreme. Deo problema, pored već opštepoznatih stvari koji nisu tema ovog rada, leži i u samoj proceni vrednosti zemljišta. Kako je već obrazloženo u prethodnim poglavljima, procena vrednosti zemljišta može da bude opterećena određenom nepouzdanošću usled nedovoljno razvijenog tržišta nepokretnosti. U takvoj situaciji teško bi bilo bi jako teško obrazložiti vlasnicima zemljišta takav način obezbeđivanja sredstava za izgradnju infrastrukture.

- **Određivanje strukture parcela po merilu raspodele vrednosti**

Kod raspodele po merilu vrednosti svaki učesnik dobija parcele u vrednosti koja je srazmerna onoj koju je uneo. Na osnovu unesenih vrednosti svakog učesnika i procene vrednosti postkomasacionog stanja, određuje se i položaj novih parcela za tog učesnika kao i proračun tržišne vrednosti njegovih novih parcela.

Jasno je da je uticaj procene vrednosti mnogo veći kod raspodele po merilu vrednosti nego kod raspodele

po merilu površine. Raspodela po merilu površine će se najčešće i sprovesti u slučajevima gde je urbanističkim planom predviđena različita namena zemljišta u okviru komasacionog područja. Razlika u vrednostima između pojedinih zemljišta po jedinici površine može da bude i veoma velika. Sama struktura parcela (veličina, oblik, položaj) će u mnogo većoj meri zavisiti procenjene vrednosti zemljišta u novom stanju.

- **Kontrola raspodele ako se ona vrši po merilu površine**

Svaki učesnik komasacije mora dobiti najmanje onu vrednost koju je uneo čak i kada se raspodela vrši po merilu površine. Procena tržišnih vrednosti dobijenih parcela za svakog učesnika i njeno upoređenje sa unesenim vrednostima služi za kontrolu ispunjenosti tog uslova.

Ovo je takođe jedna od ključnih stvari u pogledu uspostavljanja poverenja između vlasnika zemljišta i organa koji sprovode komasaciju. Na ovaj način, pored toga, se ispunjava uslov transparentnosti celog procesa. Potrebno je na, stručno zasnovan i razumljiv način, predstaviti učesnicima komasacije vrednosti koje su imali pre i vrednosti koje dobijaju posle komasacije. Tako se izbegavaju eventualni problem i žalbe u daljem toku procesa.

- **Računanje kompenzacija među učesnicima**

Prilikom raspodele novih parcela nemoguće je idealno nadeliti svakom učesniku površinu ili vrednost koja mu pripada na osnovu unete površine ili vrednosti. Neko će dobiti manje, a neko više što se, naknadno, kompenzuje novčanim isplata.

Ovo je jako osetljivo pitanje, budući da se od samih vlasnika zemljišta traži da isplate i prime novčanu nadoknadu za deo dobijene ili izgubljene vrednosti zemljišta. Naravno, iznos i količina takvih transakcija zavisice od samog projekta komasacije i raspodele parcela što znači da će doći do izražaja sposobnost projektanata da, što je moguće više, umanje novčane kompenzacije među učesnicima. Pored toga, ovakav način kompenzovanja, treba primenjivati samo na područjima gde je pouzdanost procene vrednosti zemljišta jako velika i gde se lako

može dokazati samim učesnicima kako su dobijene vrednosti zemljišta. U ostalim slučajevima treba težiti da sav teret eventualne nepouzdanosti padne na lokalnu samoupravi i zemljište u njenom vlasništvu. Ovo je argumentovano time da lokalna samouprava ionako dobija zemljište za javne namene bez eksproprijacije ali i činjenicom da podstiče razvoj i izgradnju na svojoj teritoriji od čega će dugoročno imati koristi.

## 5 ZAKLJUČAK

Procena vrednosti nepokretnosti na komasacionom području se obavlja u dva navrata, za predkomasaciono i postkomasaciono stanje. U predkomasacionom stanju, procenjuje se vrednost zemljišta i nepokretnosti u trenutnom stanju, prema trenutnim okolnostima. Procenjuje se za koliko novca bi se nepokretnosti mogle prodati ukoliko bi bile iznete na tržište, odnosno oglasene za prodaju, u slučaju da se ne sprovodi urbana komasacija. Procena se radi za svaku parcelu pojedinačno kao nezavisnu nepokretnost.

Procena vrednosti u postkomasacionom stanju se sastoji iz dve faze. Prvo se, pre raspodele novih parcela, izvrši procena vrednosti po vrednosnim zonama, na osnovu rešenja koje je predviđeno urbanističkim planom. Na taj način se utvrđuju okvirne vrednosti zemljišta po jedinici površine za celo komasaciono područje što služi kao osnova pri raspodeli novih parcela. Nakon određivanja granica novih parcela vrši se proračun tržišne vrednosti novoprojektovanih građevinskih parcela koji podrazumeva konačnu procenu vrednosti parcele. Ovakva tehnologija je neophodna budući da je nemoguće proceniti vrednost pojedinačne parcele bez elemenata njenog oblika i veličine.

Iz razmatranja iznesenih u radu može se jasno zaključiti da procena vrednosti zemljišta u urbanoj komasaciji predstavlja veoma bitnu fazu u celom procesu od koje umnogome zavisi njegov rezultat i uspeh. Mnoge ključne odluke zavise od procene vrednosti zemljišta, a samim tim i konačni izgled i struktura parcela na komasacionom području.

Budući da se radi o proceni tržišne vrednosti zemljišta, stručnjaci – procenitelji angažovani na



ovom poslu moraju da se suoče sa brojnim problemima. Očigledno je da tržišna vrednost nije egzaktna i lako određiva kategorija. U svim definicijama tržišne vrednosti se pominje „slobodna volja“ što i nije baš najsrećnija okolnost ukoliko se želi doći do egzaktnog podatka. Tačna vrednost nepokretnosti ne postoji, postoji samo njena procena koja može biti, u zavisnosti od mnogih okolnosti, bolja ili lošija, odnosno sa manjom ili većom greškom. U suprotnom to bi onda bilo „utvrđivanje“, a ne „procena“, vrednosti nepokretnosti. Ova osobina procene vrednosti nepokretnosti se mora uzeti u obzir prilikom sprovođenja postupka urbane komasacije u cilju obezbeđivanja što većeg nivoa pravednosti postupka.

Ako govorimo konkretno o Srbiji, tu se stvari još više usložnjavaju. Činjenica je da tržište nepokretnosti, naročito zemljišta, nije dovoljno razvijeno na svim područjima što može da predstavlja veliki problem. Dodatno, ako govorimo o urbanoj komasaciji, tu se radi o zemljištu kome se najčešće menja namena, pa je procena vrednosti takvog zemljišta dodatno komplikovana. U Srbiji ne postoji razvijeno tržište građevinskog zemljišta, posebno onog namenjenog za individualnu gradnju u urbanim sredinama, a upravo takvo zemljište je vrlo često predmet urbane komasacije. Sa druge strane, masovnijom primenom ovakvog instrumenta urbanog razvoja neminovno će doći do formiranja tržišta takvog zemljišta što će umnogome da olakša i procenu njegove vrednosti.

U suštini, nikakav matematički model ili metodologija ne može da nadoknadi nepostojanje dovoljno razvijenog tržišta zemljišta na konkretnom području. Zato process urbane komasacije ne treba

posmatrati samo kao instrument za sprovođenje urbanističkih planova već i kao način za razvoj tržišta nepokretnosti i, posledično, građevinarstva i cele privrede.

## ZAHVALNOST

Istraživanja prezentovana u ovom radu finansirana su od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, u okviru projekta “Unapređenje geodetske infrastrukture Srbije za potrebe savremenog Državnog premera”, ev. broj TR 36020.

Ova studija je realizovana kroz poslovnu i tehničku saradnju između NUPS, DPS i USVPS i Građevinsko-arhitektonskog fakulteta Univerziteta u Nišu.

## LITERATURA

- [1] Larsson, G., “Land readjustment: A tool for urban development”, Habitat International, Volume 21, Issue 2, Pages 141-152, June 1997
- [2] Sorensen, A., “Conflict, Consensus or Consent: Implications of Japanese and Readjustment Practice for Developing Countries” Habitat International,, Volume 24, Elsevier Science Ltd., Great Britain, pp. 51-73, 2000
- [3] Zakon o planiranju i izgradnji (Sl. glasnik RS", br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - dr. zakon, 9/2020 i 52/2021).
- [4] American Society of Appraisers, “ASA Business Valuation Standards”, USA 2009. [http://www.appraisers.org/docs/default-source/discipline\\_bv/bv-standards.pdf?sfvrsn=0](http://www.appraisers.org/docs/default-source/discipline_bv/bv-standards.pdf?sfvrsn=0)
- [5] TEGoVA, The group of Valuer's association, “European Valuation Standards”, Belgium 2009