

Владимир ЛЕКОВИЋ
Геодетска управа НРЦГ — Титоград

Осврт на катастар земљишта у Црној Гори

Прва појава оснивања катастра земљишта поникла је из потреба друштвених заједница, ради регистравања података о земљишту, у циљу регулисања фактичних и правних односа појединаца и друштвене заједнице у односу на земљиште. Низ фактора одлучивао је квалитет израде катастра. У прво вријеме он је рађен у примитивнијем облику, садржавајући у себи најнужније податке о земљишту. Са културним развојем расле су и потребе друштвених заједница, јачала је њихова економска моћ из непосредних извора земљишних богатстава односно заједнице, што је условљавало да катастар земљишта одговара тим новим потребама. Као најизразитије појављивало се питање уређивања имовинскоправних односа и опорезивања односног земљишта, која се могу правилно регулисати једино онда када имамо тачне податке о објекту тј. о земљишту. Управо та два момента принуђавала су друштвене заједнице да приступе и премјеравањима и прикупљањима података о земљишту, те је тако и дошло да се разни видови природног опорезивања, који су били подложни низу субјективних оцјењивања, замијене правилнијим принципом који ће се заснивати на реалном просјечном приносу земљишта, што уствари претставља продуктивну способност под одређеним условима обраде и искоришћавања.

Тако је катастар земљишта имао свој историски развој и процес усавршавања, што је у великој мјери зависило од развијености геодетске праксе и финансиске могућности појединих заједница. Многе друштвене заједнице тежиле су да имају солидније израђену подлогу на основу које ће имати вјерну слику земљишне површине, њеног квалитета и начина обраде. У складу са

потребама наше друштвене заједнице, катастар земљишта, израђен на основу извршеног детаљног премјера и класирања земљишта, води неколико стандардно утврђених података о земљишту и то о облику и географском положају сваке парцеле, њеној површини, конфигурацији терена, начину обраде (култури), бонитету (класи), утврђеном приходу и посједништву. Ови подаци се користе за разноврсне сврхе, почев од пројектовања у области грађевинарства, комуналне дјелатности, саобраћаја, затим за систем опорезивања пољопривредних површина, код свих аграрних операција, па све до утврђивања најтачније статистике о земљишту појединих рејона и цијеле државе.

Затечено стање катастра по ослобођењу

У предратној Југославији постојао је катастар земљишта који је, по својој основи, начину извођења, размери планова, мјерама и употребљивости, био врло различит на разним подручјима, што је зависило од прилика и времена у коме је рађен.

У Црној Гори на подручју бившег бококоторског среза, на површини од 72.000 ха, у 106 кат. општина затекли смо израђен катастар земљишта, заснован на премјеру који је рађен графичком методом. Овај премјер рађен је, већином, у четвртој деценији XIX вијека. Премјер је ослоњен на тригонометријску мрежу која није била стабилизована. Планови су рађени у размјери 1 : 2880. Хоризонтална претстава и данас корисно служи, док вертикалне нема. Одржавање премјера и катастарског операта на односном подручју било је у великом заостатку, с обзиром на ратне прилике када је вршена промјена власништва земљишта без пријава у промјенама код катастарске управе, тако да те промјене нијесу биле евидентирани у катастру.

Послије ослобођења земље, геодетска служба која је била различито организована по републикама, имала је и различите задатке, како су то условљавале прилике на појединим подручјима: задаци у обнови и изградњи земље, аграрна реформа, колонизација и др. Улога државног премјера и катастра земљишта у првим послеријатним годинама није се могла јасно сагледати. Промјена система опорезивања, социјалистичка реконструкција наше пољопривреде, квалитативна промјена појма власништва, обнова и изградња земље, све је то утицало да се створи неодређеност у том правцу. Радови које је изводила геодетска служба

са циљем да задовољи тренутне потребе оне привредне гране којој су подаци премјера имали да послуже, предавати су наручиоцу, а тиме су за катастар земљишта били изгубљени.

Израда пописног катастра

Уредба о катастру земљишта поставила је основне принципе на којима треба да буде заснован катастар земљишта у ФНРЈ. По овим принципима катастар земљишта треба да има: технички, статистички, привредни, правни и порески карактер.

Геодетска служба није била у могућности да удовољи овим постављеним принципима тј. да изврши у тако кратком времену који је био постављен, тако обиман задатак, као што је извршење детаљног премјера и катастра земљишта на непремјереној територији и онамо гдје су катастарски операти и планови били у току рата уништени. Стога је била принуђена да пропише посебне методе рада за израду једног привременог пописног катастра, који ће послужити као основица за опорезивање на приход од пољопривредне производње, да послужи за економске и статистичке податке до извршења детаљног премјера. При одлучивању о методама рада на изради пописног катастра, био је од пресудног утицаја постојећи стручни кадар и техничка средства којима се тада располагало, као и постављени рок за извршење овог великог задатка. У том циљу, Савезна геодетска управа као савезни орган геодетске службе издала је „Привремена упутства о разграничењу катастарских општина, премјеру и попису земљишта у непремјереним крајевима, као и крајевима гдје је катастарски операт уништен“.

На основу овог Упутства приступило се радовима на изради пописног, катастра. С обзиром да у Црној Гори није било детаљног премјера, осим у градовима и њиховој околони, у неким равницама гдје је премјер извршен за потребе појединих привредних грана у укупној површини од 25.000 ха, које је податке Геодетска управа НРЦГ користила за израду катастра, као и извршеног графичког премјера на подручју катастарског среза бокоторског, у површини од 72.050 ха, требало је извршити премјер и попис земљишних парцела на површини од 1.262.335 ха у 62 кат. општине.

Савезна геодетска управа са особљем тадашњег савезног геодетског предузећа „Георад“ помогла је геодетској служби

НРЦГ непосредним учешћем у нумеричком премјеру и аерофотограметриским снимањем.

Код приступања једном овако великом задатку било је тешкоћа које су неминовно морале утицати, како на брзину извршења задатака тако и на сам квалитет радова:

1. Народне власти се нијесу у пној мјери ангажовале да пруже помоћ у извршењу овог задатка. Избор повјереника народних одбора општина који су учествовали у комисијама за разграничење, попис, класирање земљишта и излагање кат. операта, рјешаван је прилично неодговорно.

2. Нијесу предузете мјере да се сопственици индивидуалних посједа и органи управљања земљиштем општенородне имовине одазову позиву стручних органа катастра и комисије.

3. Нијесу предузете мјере да се неријешени имовинскоправни односи на земљишту, нарочито у односу на општенородну имовину, благовремено обаве, прије премјера и пописа земљишта.

Метода рада код премјера

Методологију рада код премјера и израде пописног катастра, у складу са издатим Упутствима Савезне геодетске управе, можемо подијелити у три издиференцирана стања:

1. Нумерички премјер и пописни катастар, без скицирања међусобног положаја и облика парцела;

2. Нумерички премјер и пописни катастар са скицирањем међусобног положаја и облика парцеле и

3. Аерофотограметриски премјер и употреба фотоснимака.

Углавном, основни принципи премјера су снимања, једном или другом методом, повезана за државну триангулацију. Тачност снимања је вршена по правилничким прописима за размјеру 1 : 10.000. Обиљежавање полигонске мреже и везних тачака вршено је кољем, мјерење полигонских страна оптичким путем, а мјерење углова по гирусној методи. Подјела на детаљне листове је извршена у државном координантном систему у оквиру кат. срезова. Детаљне скице премјера по блоковима рађене су са подјелом у координатном систему у оквиру поједине катастарске општине.

Упоређењем геодетских основа премјера нумеричком и фотограметриским методом за пописни катастар можемо доћи до закључка да фотограметриска основа има предност из разлога

што се истом добија већа прегледност терена. На основу фотоснимака може да се изврши избор и дешифрирање детаља, која даје бољу прегледност и тиме боље одговара потребама пописног катастра тј. може да се врши избор мањих блокова са сигурнијим границама за извршење пописа. Такође, уз помоћ фотоснимака лако се врши приближна контрола површина парцела у оквиру појединих блокова.

Недостаци снимања су:

1. Премјер у размјери 1:10.000 не даје солидну и детаљну геодетску основу за израду једног бољег, савременијег катастра који би могао, осим за фискалне циљеве, послужити и за остале потребе код техничких радова и пројектовања у изградњи.

2. Премјером није дата прегледна основа за детаљно утврђивање површина парцела и детаљно класирање. Не постоји могућност за лако одржавање катастра за дужи период времена.

3. Приликом одређивања и премјера граница блокова, није се поклањала довољна пажња величини тих блокова; узимани су блокови који су обухватили веће површине него што је то упутствима предвиђено. Ово је претстављало велику тешкоћу код пописа због изравнавања блокова на површину добијену рачунским путем, те се лако долазило и до грубих грешака приликом пописа земљишних парцела, па је то и код пописа и код класирања умногоме отежавало оријентацију.

Попис земљишта

Попис појединачних парцела земљишта вршен је по блоковима на тај начин што су се све обрадиве површине земљишта мјериле на примитивнији начин направом у виду шестара, а доцније и пантљиком. За културе пашњака и шуме, нарочито код већих површина, вршено је процјењивањем тих површина и упоређењем са сличном парцелом која је на изнијети начин мјерена. Приликом премјера тежило се да се парцеле са већом површином, које су општенародна својина сниме као посебан блок. Дозвољена отступања између тако добијених површина парцеле и срачунатих површина блокова, на коју површину су изравнате површине парцела, била су 3, а највише 5%. У случајевима гдје ова отступања нијесу била у овим дозвољеним границама, вршено је провјеравање површина парцела на лицу мјеста, као и поновна премјеравања, док би се добила површина у границама

дозвољених отступања. Лица којима је био повјерен попис земљишних парцела нијесу била унапријед упозната са укупном површином односног блока у коме се вршио попис појединачних парцела. Пописни подаци: број парцеле, мјесто, презиме сопственика, култура и класа, процијењена и дефинитивна површина, уписивани су у списак парцела по блоковима. На самом списку парцела стављали су своје потписе чланови комисије за пописе и комисије за класирање земљишта.

Недостаци пописа су:

1. Попис земљишних парцела садржи неминовну грешку у премјери и процјени површине. Он носи, у извјесној мјери, обиљежје кампањског рада и индивидуалног схватања и одговорности појединаца који су вршили попис земљишта, а који нијесу били употпуности оспособљени за такву врсту посла.

2. Иако су сви радови око израде катастра земљишта, почев од разграничења катастарских општина, пописа земљишних парцела, класирања земљишта, излагања кат. операта, рјешавања приговора на површине и културе и рјешавања жалби на класе, вршени уз обавезно судјеловање повјереника НОО, са територије кат. општине гдје су радови обављани, поткрале су се многе грешке које су током одржавања катастра исправљане, а које су биле резултат, с једне стране, брзине рада органа који су вршили попис и класирање земљишта као и органа који су вршили инструктажу на овим радовима, јер нијесу били употпуности овладали проблематиком рада, због немања искуства у односном задатку, с друге стране било је појава да се хотимично, намјерно ишло на то да се на терену прикажу мање површине од стварних, како би се прикриле стварне површине парцела једних посједника на рачун других, и то: како од стране повјереника НОО., тако и од стране лица којима је био повјерен попис земљишта, а који су били ангажовани из слободних професија на овом задатку.

Класирање земљишта

Катастарско класирање у НРЦГ, као и у другим народним републикама, рађено је по Упутствима и нормама издатих од стране Савезне геодетске управе. Односним Упутствима прецизирано је да се, према начину искоришћавања, сва плодна земљишта на територији сваког кат. среза сврстају у онолики број култура који у том срезу постоји: њиве, вртови, воћњаци, виногради, ливаде, пашњаци, трстици, мочваре и шуме. Један кат. срез обухвата рејон који има једнаке или сличне географске хидролошке, педолошке климатске, комуникационе, тржишне и остале пољопривредне и привредне прилике. На основу ових елемената у Црној Гори постоје сљедећи катастарски срезови: *андријевички*,

барски, бјелопољски, бококторски, дурмиторски, иванградски, колашински, титоградски и цетињски.

Прије приступања индивидуалном класирању парцела земљишта, увијек је вршен обилазак територије кат. среза, којом приликом су успостављена средња угледна земљишта и утврђен број класа за сваку културу, узимајући у обзир низ фактора који одлучују у томе. Комисија је била састављена од агронома, који су доцније вршили детаљно класирање земљишних парцела. Приликом обилазака катастарских срезова, у већини случајева, у оним катастарским општинама, гдје ће вршити класирање, агрономи који нијесу имали потребну праксу и рутину у овом послу, одређивана је класа за поједине културе која је служила као узорна класа и полазна за одређивање класа односне културе у тој кат. општини, сходно Упутствима Савезне геодетске управе у којима је одређеније дат опис класа појединих култура које карактеришу односну класу земљишта.

Ако анализирамо стање класа земљишта по катастарским срезовима у НРЦГ може се закључити: да су стварно најбоље класе добила земљишта у равницама, долинама поред ријека, у подножјима брда и жупнијим рејонима, у околини Улциња, Зетској и Бјелопавлићкој равници, Лимској долини и околини већих градова, док су брдовити, стрмији, еродирани и планински терени класирани блажим класама. Заступљеност I, II и III класе код култура њива и ливада у свима кат. срезовима не прелази 20% од укупне површине тих култура, а заступљеност прве 4 класе не прелази 30% од укупне површине односних култура. Заступљеност I и II класе винограда и воћњака у свима кат. срезовима гдје постоје те културе, не износе више од 20%, што значи да на преостале три класе долази 80% заступљености од њихове укупне површине. Заступљеност културе пашњака прве три класе не прелази 20%, а прве четири 30%, што значи да су и овдје заступљене блаже класе. За културу шуме заступљеност прве четири класе иде до 50% од укупне површине шума из разлога што у сјеверним срезовима (дурмиторском, пљеваљском, иванградском, бјелопољском, колашинском и андријевичком), има прилично четинарске шуме која је класирана јачим класама. Овакве шуме су обично власништво општенародне имовине, док су шуме у приватном власништву слабијег квалитета те су и добиле блаже класе, тако да се може констатовати да су и шуме на најбољим теренима, са најбољим врстама дрвета, на приступачним теренима у близини комуникација, као год и пољопривредне културе, реално класиране.

Заступљеност појединих култура земљишта у односу на укупну површину и процентуално учешће у висини катастарског прихода изгледа овако:

| | | | | | | | |
|--------------|----------|-------------------------------------|-------------------------------------|----------------------|-----|-----|-----|
| 1. Њиве | од повр. | 4,2 ⁰ / ₀ , | а 19,8 ⁰ / ₀ | од висине кат. прих. | | | |
| 2. Вргови | „ „ | 0,001 ⁰ / ₀ , | а 0,17 ⁰ / ₀ | „ „ | „ „ | „ „ | „ „ |
| 3. Воћњаци | „ „ | 0,06 ⁰ / ₀ , | а 4,96 ⁰ / ₀ | „ „ | „ „ | „ „ | „ „ |
| 4. Виногради | „ „ | 0,008 ⁰ / ₀ , | а 0,98 ⁰ / ₀ | „ „ | „ „ | „ „ | „ „ |
| 5. Ливаде | „ „ | 8,70 ⁰ / ₀ , | а 20,05 ⁰ / ₀ | „ „ | „ „ | „ „ | „ „ |
| 6. Пашњаци | „ „ | 31,50 ⁰ / ₀ , | а 24,40 ⁰ / ₀ | „ „ | „ „ | „ „ | „ „ |
| 7. Трстици | „ „ | 0,27 ⁰ / ₀ , | а 0,40 ⁰ / ₀ | „ „ | „ „ | „ „ | „ „ |
| 8. Шуме | „ „ | 41,26 ⁰ / ₀ , | а 29,60 ⁰ / ₀ | „ „ | „ „ | „ „ | „ „ |
| 9. Неплодно | „ „ | 14 | — — | — — | — — | — — | — — |

Изнијето стање знатно је измијењено нарочито на извјесним подручјима, послје извршене ревизије катастарског класирања земљишта у току 1959 године, а које промјене још нијесу проведене кроз кат. операт, због њихове обимности. Након извршених промјена, изнијета структура учешћа појединих култура и висине кат. прихода знатно ће се измијенити због смањења површине под културом пашњака, и повећања површине неплодног земљишта због одвајања неплодних површина изражених у процентима, на површине под пашњацима.

Љествице катастарског прихода

Најосјетљивији економски елеменат у катастру земљишта претстављају утврђене љествице кат. прихода по појединим културама и класама земљишта. Па и код самог њиховог утврђивања појављује се низ проблема. Висина кат. прихода за поједино земљиште произилази из низа фактора од којих је извјестан број потпуно изван домаћаја катастра. Просјечна продуктивна могућност земљишта, која је изражена у новчаној вриједности прихода, а назива се катастарским приходом, у зависности је од површине, начина обраде (културе) и бонитета (класе) земљишта, затим од уложених трошкова за производњу и цијена тих производа. Током даљег излагања о овоме ће бити више ријечи.

Ако упоредимо кат. приход појединих кат. срезова у НРЦ са кат. приходима појединих срезова у другим народним републикама, можемо констатовати да постоје осјетне разлике у висини кат. прихода. Напримјер, ако упоредимо кат. приход кат. среза пећког са кат. приходом кат. среза андријевичког, долазимо до слједећег: да I класа у кат. срезу пећком износи 52.000, II — 44.000, III—32.000, IV— 21.500, V— 12.500, VI— 10.000 и VII— 7.700 док кат. приход њива у кат. срезу андријевичком износи: I класа 54.000, II— 47.000, III— 37.000, IV— 26.000, V— 18.000, VI— 13.500, VII— 9.500 и VIII— 6.100. Овај примјер показује не само да постоји разлика у првој класи, која је у кат. срезу андријевичком минијатурно заступљена, него се ради и о разликама у другим класама које чине највећу заступљеност у именованом кат. срезу.

Сличне разлике ће бити ако упоредимо и друге кат. срезове, напр., срез иванградски и зрењански итд.; или ако упоредимо један од најпасивнијих срезова у НРЦГ — кат. срез дурмиторски, са једним кат. срезом у житородним крајевима, са најмањим кат. приходом, например кат. срез Јаша Томић, долазимо до сљедећег: да у кат. срезу дурмиторском кат. приход њиве I класе износи 40.000, II— 35.000, III— 26.000, IV— 19.000, V— 13.000, VI— 8.700, VII— 3.400 и VIII— 2.400. док у кат. срезу Јаша Томић I класа износи 31.000, II— 25.000, III— 19.500, IV— 11.500, V— 7.400, VI— 4.100 и VII— 2.300; видимо осјетну разлику у висини кат. прихода по појединим класама. Овакве разлике између појединих срезова нијесу ријетке него сличних примјера има много и они су резултат неједнакости у цијенама производа у планинским и житородним крајевима ФНРЈ, а цијене су знатно веће у планинским крајевима тј. у крајевима који са slabим комуникацијама, па је према томе кат. приход у НРЦГ већи него у житородним крајевима ФНРЈ.

Опорезивање пољопривредних домаћинстава према њиховом кат. приходу који обухвата приход од биљне производње и сточарства. Приход од сточарства обухваћен је цијеном сточне хране. Приход од производње је новчана вриједност средњих приноса земљишта, који се достиже на површину од 1 ха у просјечној економској години, уз уобичајену плодосмјену и начин обраде, а по одбитку материјалних трошкова за сваку класу земљишта. Средњи принос је количина производа која се добија на јединици површине у просјечној економској години. Под просјечним материјалним трошковима сматрају се они трошкови које редовно изискује уобичајени начин привређивања.

Катастарски приход за поједину културу и класу земљишта утврђује се тиме што се од просјечног бруто прихода одбију просјечни материјални трошкови.

Просјечан принос утврђује се на терену и то углавном на парцелама које служе као среска или општинска узорна земљишта и то првенствено из прве економске групе. Висину приноса утврђује среска комисија на бази података са узорне парцеле, података са околних парцела, на основу изјаве посједника, на основу своје оцјене и др.

Ради упоређења просјечног приноса среска комисија за утврђивање кат. прихода тражи од статистичке службе податке, тако да просјек прихода појединих усјева не може бити мањи од статистичког просјека посљедњих неколико година (обично 5 до 6 година).

Код њива се као база за утврђивање кат. прихода узима плодосмјена у којој долазе сљедећи усјеви: стрна жита, (пшеница, раж и јечам) кукуруз, кромпир и крмно биље (сточна репа, луцерка итд.) Раније се кат. приход утврђивао само на бази пшенице и кукуруза у једнаком износу, што је давало мање тачне податке прихода код њива.

Површине под индустриским биљем додају се површинама под кукурузом и приход се обрачунава на бази кукуруза; ово из разлога што катастарска класа њива показује бонитет земљишта, а не показује који се њивски усјеви гаје.

У кат. приход улазе и споредни приходи који се добијају на њивама као међуусјеви, пострни усјеви и испаша, гдје је то уобичајено.

Катастарски приход код вртова обрачунава се према структури повртарских усјева који се уобичајено гаје у дотичном кат. срезу и њиховој процентуалној заступљености.

Код култура воћњака кат. приход се обрачунава према структури воћњака по статистичким подацима и просјечном броју стабала на површини од 1 ха. Кат. приход воћњака се утврђује на бази њиховог плода, а не на бази прераде, изузев код маслина, гдје се обрачунава уље, а не плод. Код воћњака се урачунава и споредни приход (паша, сијено итд.)

Код култура винограда кат. приход се утврђује према просјечном броју чокота на осматраној класи, укључивши и споредне приходе. Потребно је прво утврдити просјечан број чокота по 1 ха дате класе, а затим принос у грожђу по једном чокоту. Кат. приход од винограда се утврђује на бази плода, а не његове прераде.

Код култура ливада и пашњака кат. приход се утврђује на бази приноса исказаних у облику сијена, а цијена сијена је утврђена преко сточних производа (месо, млијеко и вуна).

По ранијој методологији утврђени приход од сточарства у кат. срезу укључивао се у кат. приход од биљне производње процентом који се добија из односа прихода од сточарства и прихода од биљне производње у датом срезу. Како је тај проценат био исти за све културе које учествују у исхрани стоке, то су интензивне културе, напр., воћњаци, виногради, њиве, примиле не-сразмјерно веће оптерећење, према свом учешћу у исхрани стоке, него ливаде и пашњаци.

Утврђивање кат. прихода код шума врши се на бази вриједности просјечног приноса дрвета и вриједности споредних производа (паша, жир).

Код трстика, мочвара, ребњака и језера узима се као приход трстика, рогоза, риба итд.

Материјални трошкови. У материјалне трошкове спада количина сјемена, вјештачког ђубрива, трошкови запрежне обраде и превоза, расад, средства за заштиту биља, осигурања, водни допринос, чувар поља, амортизација зграда и инвентара који се користе у биљној и сточној производњи, као и амортизација воћњака и винограда (трошкови око њиховог подизања). У материјалне трошкове не узима се у обзир људска радна снага.

Вриједност запрежног радног дана по појединим рејонима одређена је у цјенама. Број запрежних дана утврђује се према висини приноса, начину рада и теренским приликама, али не може прећи дату границу.

Количина вјештачког ђубрива и средстава за заштиту биља признаје се према стварном утрошку, а контролише се помоћу падатака трговачке мреже, на тај начин што се такви подаци прилажу уз друге податке потребне за израду лествица.

Амортизација је одређена: код њива, вртова и воћњака, подједнако у читавој ФНРЈ. Код ливада се вриједност амортизације признаје за 1% од бруто прихода, изузев у срезовима гдје се зграде користе за смјештај сијена; ту се може проценат амортизације признати до 3%. Код винограда је вриједност амортизације приказана у одређеној цијени. За пашњаке, шуме, трстике, мочваре, рибњаке и језера не признају се никакви амортизациони трошкови. По ранијој методологији није се нормирала вриједност запрежног радног дана и амортизације, па је то доводило до великих разлика у обрачуну материјалних трошкова за поједине кат. срезове; зато је у новој методологији извршено нормирање, да би се избјегла неравномјерност у оцјени среских комисија за утврђивање кат. прихода.

Урачунавање прихода од сточарства врши се преко цијена биљних производа који служе за исхрану стоке (зрнаста храна, сијено, кукурузовина, слама, испаша и сл.).

Катастарски приход рачуна се једнообразно по свим кат. срезовима и то за све класе свих култура које постоје у том срезу. Љествице утврђује среска комисија за утврђивање кат. прихода и доставља их републичкој комисији. Републичка комисија за утврђивање кат. прихода усклађује лествице за све кат. срезове на територији народне републике и свој предлог са цјелокупним материјалом доставља Савезној комисији за утврђивање кат. прихода. Пошто усклади лествице кат. прихода свих срезова, Савезна комисија за утврђивање кат. прихода коначно утврђује лествице кат. прихода по класама и културама за све срезове на територији ФНРЈ, а одобрава их Савезни државни секретар за послове финансија на основу образложеног предлога поменуте Комисије.

Упутство за утврђивање кат. прихода прописује Савезни државни секретар за послове финансија на предлог Савезне комисије за утврђивање кат. прихода.

Приговори по извршеном опорезивању по катастру

Од времена када је почело опорезивање пољопривредних производа на бази кат. прихода који је обрачунат на основу израђених лествица кат. прихода по новој методологији, пристизали су приговори и жалбе како појединачне тако и колективне, у

већини случајева на класирање земљишта, а негдје и на површине. Често је то био предмет дискусија на зборовима бирача појединих села. О томе је више пута вођена дискусија у организацијама ССРН.

Баш због ових приговора, а у тежњи да се постигне сагласност и равномјерност у класирању земљишта, Геодетска управа НРЦГ је у априлу прошле године, образовала стручну комисију састављену од агронома савезне и републичке геодетске службе, која је обишла већину кат. срезова у НРЦГ, првенствено рејоне гдје су ти приговори били најчешћи и највећи и након прегледа увидјела: да је кат. класирање земљишта у НРЦГ постављено углавном добро, складно и равномјерно извршено, изузимајући културу пашњака која је била оштро класирана, с обзиром да су пашњаци у НРЦГ великим дијелом измијешани огромним скелетним материјалом (камењем), који нијесу у довољној мјери приказани приликом класирања, јер није одбијен у довољном проценту камењар од површине под пашњацима.

На основу овог налаза, Геодетска управа НРЦГ је донијела рјешење да се изврши ревизија класирања земљишта која ће обухватити у првом реду културу пашњака, не искључујући друге културе, уколико се на терену утврди да има грешака приликом ранијег класирања. Резултат те ревизије знатно је умањио катастарски приход на културу пашњака у кат. срезovima колашинском, дурмиторском и цетињском, а ово питање треба ријешити и у кат. срезovima никшићком и пљеваљском. Тиме уједно отпада сваки даљи приговор на кат. класирање земљишта у НРЦГ.

У погледу приговора на утврђене површине парцела појединих посједника на рачун површине парцела других посједника, могућна је исправка, уколико се не ради у мањим, безначајнијим разликама у површини, путем пријава преко надлежне кат. управе, са чиме су посједници упознати.

Одржавање катастра

Одржавање катастра има за циљ да све промјене које настају послје извршеног премјера и пописа на земљишту, како у посједништву тако и у физичким диобама парцела, начину обрађивања, промјенама у квалитету земљишта, региструје у кат. оперативу, тако да стање у њему увијек одговара фактичном стању на терену. Од ажурности одржавања зависи да ли ће катастар земљишта одговорити потребама заједнице или не. Из овога произилази да је одржавање катастра у сталној сагласности са фактичним стањем на терену примаран задатак службе катастра.

Настале промјене на земљишту, од времена израде катастра до данас, и даља динамика у посједу, с једне стране, а с друге недовољан број стручних кадрова онемогућује редовно праће-

ње промјена у операту, нарочито у садашњем времену када би требало провести све промјене настале услјед извршене ревизије катастра, о којој је напријед било ријечи, намеће хитно рјешење овог питања.

Наше је мишљење да и број катастарских управа, с обзиром на велику територију која им је повјерена, ради одржавања катастра треба проширити, тј. на извјесним територијама образovati нове кат. управе, које би преузеле дио катастарског операта из садашњих кат. управа за своју територију, а које би на тај начин, имајући мање територије за одржавање, лакше пратиле настале промјене или боље савладале своје проблеме. На примјер: катастарска управа у Никшићу одржава катастар земљишта на територији кат. срезова никшићког и дурмиторског на површини од 392.000 ха, у 145 катастарских општина са око 300.000 парцела и 30.000 домаћинстава; катастарска управа у Иванграду за кат. срезове иванградски и андријевички одржава катастар земљишта на површини од 201.000 ха у 104 катастарске општине са око 200.000 парцела и преко 21.000 домаћинстава.

Тиме би се уједно допринијело лакшој организацији радова за извршење детаљног премјера ради добијања савременијег катастра како би се задовољиле све потребе у изградњи земље, гдје је потребна геодетска подлога и социјалистичке реконструкције пољопривреде. Јер израда савременог катастра изискује огромне трошкове материјала и радне снаге; то је дуготрајан, компликован и доста скуп посао (скуп је ако се посматра једнострано). „Уствари је, међутим, само дјелимично тако. Катастар земљишта не служи само, па чак ни у првом реду, за пореске сврхе“. „Он служи“ — како се каже у Уредби о катастру земљишта, у првом реду за техничке, економске и статистичке сврхе и као подлога за израду земљишних књига, а тек у другом реду као подлога за опорезивање прихода од земљишта. Због тога би, наравно, било погрешно ако би се сви трошкови у вези са израдом и државним катастром сматрали као саставни дио трошкова опорезивања. Уствари, само мали дио тих трошкова може бити сматран као дио пореских режиских трошкова. Колики дио — то је немогуће одредити, али његова висина зависи прије свега од тога којим све сврхама и у којој мјери служе катастарски оперативни“. (Др. О. Благојевић: Опорезивање земљорадника са нарочитим освртом на порез по катастру).

Статистички подаци о катастарском приходу

Ради илустрације наводимо само један дио статистичких података о висини кат. прихода по домаћинствима на подручју неких комуна, гдје су ови подаци сређени, са стањем крајем 1958 године, а који приход је знатно умањен услјед измјене у класима нарочито код културе пашњака, извршене у 1959 години, које

промене нијесу још проведене због великог посла а малог броја службеника који раде на провођењу промена у кат. оперативу.

НОО Колашин — има пољопривредних домаћинстава 1.492, од којег броја 772 домаћинства или 51,8% имају катастарски приход испод 30.000 динара или у просјеку по домаћинству 12.230 динара годишње; 17,2 домаћинства има катастарски приход од пољопривреде од 30 до 50.000 или у просјеку по домаћинству 36.968.

НОО Ман. Морача има пољопривредних домаћинстава 2.109, од тога 1.057 домаћинства или 50% има кат. приход испод 30.000 дин. или у просјеку по домаћинству 14.660 динара; 440 домаћинства или 20,8% има кат. приход од 30 до 50.000 односно у просјеку по домаћинству 38.102 динара.

НОО Иванград од 8.363 пољопривредна домаћинства испод 1.000 дин. годишње кат. приход има 461 домаћинство, или 5,8; 392 домаћинства или 4,4% имају приход од 1.000 до 2.000; 971 домаћинство или 11% од 2.000 до 5.000 динара; 1.271 домаћинство или 14,4 имају приход од 5 до 10.000 или у просјеку 7.420 динара; 1.136 домаћинства или 19,5% имају приход од 10 до 20.000 динара или у просјеку по домаћинству 14.400; 1.124 домаћинства или 12,5% има приход од 20 до 30.000, а 1.431 домаћинство или 15,3% има приход од 30 до 50.000 или у просјеку 38.000 итд.

При изнијетом стању, само по себи се намеће питање: што уствари проузрокује толике приговоре на катастар земљишта од стране наших пољопривредних произвођача у односу на висину пореза на приход од пољопривредне производње:

1. Висина катастарског прихода по појединим културама и класама земљишта, а која није резултат високог приноса односних култура него високе цијене пољопривредних производа у НРЦГ у односу на равничарске — житородне рејоне у ФНРЈ, а које су (цијене), одређене Упутством о обрачуну кат. прихода. Као на примјер наводимо да је кат. приход за катастарске срезове: титоградски, бјелопољски, инавнградски и бококоторски, по ранијим лjestвицама кат. прихода које су примењиване од 1954 године, а рађене на основу раније методологије, приход од појединих култура био знатно нижи, нарочито код културе пашњака, чији је приход био нижи за преко 50%, од садашњег катастарског прихода који је рађен по новој методологији. Тада није било приговора од стране посједника нити на површину нити на културу и класу.

2. Запуштеност и недовољно коришћење пашњачких површина услјед јаког смањења сточног фонда у планинским теренима. Уз то, поједини посједници имају велике површине под пашњацима које су најчешће узурпирани на рачун општенородне имовине, а уствари их и не користе или их слабо користе.

3. Врло примитивна обрада обрадивих површина земљишта, недостатак механизације, ђубрива итд.

4. Ограниченост коришћења шумских површина приватних посједника по њиховој жељи, која мјера, свакако, са гледишта народне привреде, има пуно оправдање.

Коришћење података пописног катастра

Пописни катастар, поред тога што је рађен под изузетно тешким околностима, оскудним техничким средствима и малобројним стручним кадром, на основу досада вршених анализа и његовог квалитета, може задовољити потребе за фискалне сврхе све док буде замијењен детаљним катастарским премјером и новим оператом изграђеним на основу њега.

У прилог томе могу да послуже сљедеће чињенице:

1. Анализом је утврђено да површине и оних парцела које су процјењиване, због грешке у процјени у плусу и минусу, упоређене са величином посједа појединих домаћинстава, грешке износе око 3% од посједа.

2. Упоређењем поднијетих пријава домаћинства због неслагања површина које се воде у катастру са фактичним стањем на терену, констатовано је сљедеће:

а) да су поднијели пријаве због неслагања површина свега 2% домаћинстава;

б) да од поднијетих пријава, у односу на укупан број парцела, пријаве се односе на 1,7% од укупног броја парцела.

3. Да је поднијето жалби на класирање земљишта од стране 2.586 посједника и колективних жалби 28, што износи 1,9% од укупног броја посједника, а у односу на број парцела 0,3%. Ријешене су све појединачне жалбе и према евиденцији 55% је усвојено, а 45% случајева остало је раније стање, негдје су класе чак и поштрене.

У погледу опорезивања пољопривредних произвођача на бази катастарског прихода, можемо закључити.

Да је опорезивање пољопривредних произвођача на бази кат. прихода тј. на бази утврђеног просјечног дохотка: „Веома погодно оружје економске политике у пољопривреди уопште, а нарочито политике повећања пољопривредне производње. Зато што висина пореске обавезе овдје не зависи од стварно постигнутих, већ од једног просјечног, нормираног дохотка, порески обвезници добивају реалног интереса у повећању производње и са гледишта пореза. Они обвезници, пољопривредни произвођачи који добију већи принос, односно остваре већи доходак од просјечног (нормираног), уствари су фаворизовани, јер на постигнути вишак дохотка не плаћају никакав порез. Такав начин опорезивања за њих, дакле, претставља стимулус за повећање производње. Они, пак, обвезници, пољопривредни произвођачи који пости-

гну мањи принос, односно остваре мањи доходак од просјечног, уствари су дефаворизовани, јер плаћају порез и на неостварени доходак тј. и на разлику између стварно-постигнутог и нормираног (већег) дохотка. Самим тим за њих овај начин опорезивања претставља стимулус за повећање производње, како би релативно умањили своју пореску обавезу". (Др. О. Благојевић: Опорезивање земљорадника са нарочитим освртом на порез по катастру).

Сврха овог излагања намијењена је да се објективно изнесу користи и недостаци пописног катастра земљишта како би се мјеродавни упознали са начелима у циљу отклањања тог недостатка а пољопривредни произвођачи дошли до сазнања о методама рада на обрачуна катастарског прихода, које питање је изазвао њихову разумљиву заинтересованост, обзиром да она и те како задира у њихове интересе, али, једновремено и рјешава објективност и равномјерност у систему опорезивања пољопривредне производње што је уједно и најважнији фактор у самом систему опорезивања.