Нa oснoву члaнa 77. Зaкoнa o држaвнoj упрaви („Службени глaсник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 – др. зaкoн и 47/18) и члaнa 41. Закона о планском систему („Службени глaсник РС”, број 30/18),

**МИНИСТАРСТВО ПОЉОПРИВРЕДЕ, ШУМАРСТВА И ВОДОПРИВРЕДЕ**

Немањина бр. 22-26, Београд

О б ј а в љ у ј е

Обавештење да отпочиње израду Нацрта закона о комасацији. С тим у вези, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде истовремено објављује и полазне основе за израду Нацрта закона о комасацији са анализом ефеката.

**1. Анализа постојећег стања:**

У правном систему Републике Србије комасација земљишта је регулисана Законом о пољопривредном земљишту („Службени гласник РС”, бр. 62/06, 65/08 – др. закон, 41/09, 112/2015, 80/17 и 95/18 – др. закон). Разлози за доношење Закона о комасацији садржани су, пре свега, у потреби да се отклоне одређени проблеми и недостаци који су уочени у досадашњој примени Закона о пољопривредном земљишту у делу који се односи на комасацију земљишта.

Примена досадашњих законских решења у пракси је показала низ недостатака. У првом реду дуго трајање поступка комасације и то од усвајања програма комасације од стране скупштине јединице локалне самоуправе до увођења власника у посед. Закон о пољопривредном земљишту прописује да од дана објављивања одлуке о спровођењу комасације не може да се врши изградња објеката и подизање вишегодишњих засада и усева на комасационом подручју, односно да власник земљишта нема право накнаде за улагања у објекат или вишегодишњи засад на земљишту у комасационој маси, ако је та улагања извршио после дана објављивања одлуке о спровођењу комасације. Дуго трајање поступка комасације, не само до спровођења промена кроз катастар непокретности, већ и до увођења власника у њихове поседе, ограничава власнике у располагању непокретностима и утиче на одлагање свих значајнијих инвестиција на тим непокретностима. Такође, с обзиром да трајање геодетско-техничких и инвестиционих радова у комасацији траје дуже од годину дана, јавља се потешкоћа и у финансирању ових радова средствима из буџета Републике Србије која се за ове намене одобравају на годишњем нивоу те је финансирање радова што се тиче континуитета променљиво и неизвесно.

Законом о комасацији ће се увести нова решења која ће допринети ефикаснијем и делотворнијем спровођењу поступка комасације.

Законом о комасацији ће бити прописани разлози за комасцију, односно потреба за комасацијом која ће се изводити:

- када се због велике уситњености и неправилног облика катастарских парцела пољопривредно и шумско земљиште не може рационално користити;

 - због изградње система за наводњавање или система за одводњавање;

- због изградње мреже некатегорисаних путева или када дође до поремећаја мреже некатегорисаних путева и система за одводњавање и наводњавање;

- због изградње линијских инфраструктурних објеката, уређењем водотока или ширењем грађевинског рејона врши даље уситњавање постојећих катастарских парцела;

- због изградње енергетске, водопривредне или друге комуналне инфраструктуре;

- када је потребно извести противерозионе радове и мере и испунити услове коришћења ерозионог подручја;

- због подизања шумских заштитних појасева;

- због унапређења и заштите природе, животне средине и културних добара;

 - због стављања напуштеног пољопривредног земљишта већих површина у функцију пољопривредне производње;

 - због крчења значајнијих површина девастираних засада воћа и винове лозе, растиња на напуштеном пољопривредном земљишту ради стављања таквог земљишта у функцију пољопривредне производње, као и сечу значајнијих површина деградиране шуме.

Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године („Службени гласник РС”, број 85/14, у даљем тексту: Стратегија) је донета у настојању да се што јасније одреди правац будућих реформи пољопривредног сектора у склопу спољних и унутрашњих изазова са којима се он суочава, као и да се дефинишу мере и активности за обнову и активирање развојних потенцијала руралних средина и истовремено је основни и дугорочни стратешки документ који дефинише циљеве, приоритете и оквире политичких и институционалних реформи у области пољопривреде и руралног развоја.

У делу Стратегије који се односи на пољопривредно земљиште, шумске ресурсе и руралну, односно пољопривредну инфраструктуру указује се на следеће:

Поред релативно мале просечне величине коришћеног пољопривредног земљишта по пољопривредном газдинству, важно ограничење ефикаснијег коришћења земљишта је и распарчаност поседа, која се огледа у чињеници да је просечан број парцела по пољопривредном газдинству шест. Комасација земљишта у Републици Србији је до 2006. године била спроведена на 1,445 милиона хектара пољопривредног земљишта, од чега чак 77% чине пољопривредне површине у АП Војводини. У истом периоду арондацијом је било обухваћено око 300.000 ha. Од 2006. до 2013. године комасацијом је обухваћено око 166.256 ha, од чега је на 93.796 ha процес завршен или је у завршној фази, док је на 64.890 ha у припремној фази. Поред површина које се остављају за угар, значајан део површина под ливадама и пашњацима се не користи због неприступачности, закоровљености или услед економске неисплативости. Процене су да се сваке године не обради између 200 и 350 хиљада хектара ораница и ливада, док је површина некоришћеног пољопривредног земљишта са пашњацима знатно већа.

У Републици Србији има 2,25 милиона хектара шума, што чини 29,1% укупне површине територије. Већина шума (53% површина) је државно власништво. Стање шума је незадовољавајуће, како по степену шумовитости који заостаје за оптималним (41,4% од укупне површине Републике Србије), тако и по недовољној укупној вредности просечене дрвне запремине и запреминског прираста. Друге важне карактеристике сектора шумарства су:

1) неповољна структура по пореклу и узгојном облику, са доминацијом шума изданачког порекла (2/3 површине шума са једва половином потенцијалног инвентара и прираста који имају природне високе шуме);

2) да на 29% обрасле површине простиру се разређене и девастиране шуме, односно шуме непотпуног и прекинутог склопа са годишњом производњом дрвета од свега 3,1 и 1,4 m3/ha;

3) изразито неповољна старосна структура природних високих шума;

4) изостало природно обнављање на значајном делу површине високих шума;

5) незадовољавајуће здравствено стање, које се нарочито интензивно испољава процесом хроничног сушења шума;

6) неповољан однос облог техничког и просторног (огревног) дрвета (33.5:66.5%);

7) недовољна густина и неравномеран распоред шумских путева;

8) да остали потенцијали шума и шумских станишта (недрвни производи и биомаса) нису искоришћени у могућој мери.

Захваљујући високој количини годишњих падавина, Република Србија је подручје богато изворима и водотоцима. Иако водоснабдевање људи и стоке није угрожено, квалитет воде у свим крајевима није задовољавајући. Поред тога, вода се мало користи за наводњавање пољопривредних усева, што се одражава на њихове приносе, посебно у сушним сезонама и аридним подручјима. Изграђени системи за наводњавање покривају површину од 250.000 ha, али се тренутно наводњава само 40.000-70.000 ha годишње (системи за наводњавање који имају све дозволе и плаћају воду за наводњавање), од којих се 90% налази на подручју АП Војводине, а за још 47.000 хектара систем за наводњавање функционише само делимично. Површина обрадивог пољопривредног земљишта која се наводњава без дозвола је два до три пута већа.

Приближно 88% укупне површине земљишта у Републици Србији је изложено ерозији водом, док ерозија ветром погађа око 25% територије Републике Србије.

У Стратегији, у делу III Стратешки оквир, 3.1.1. Резултати SWOT анализе у оквиру ресурса, као предност наводи се богатство земљишних ресурса и добар квалитет и структура пољопривредног земљишта, а као слабост деградација земљишта, недостатак пољопривредне инфраструктуре (пољски путеви, наводњавање, одводњавање, ветрозаштитни појасеви), мала величина газдинстава и уситњеност парцела.

Такође, у Стратегији, у делу 3.1.2. Унутрашњи изазови развоја агропривреде и руралних подручја Републике Србије, тачка а) Одрживо управљање ресурсима наведено је да Република Србија располаже природним ресурсима који су разноврсни и повољни за различите типове пољопривредне производње. Са друге стране, уситњеност поседа, запуштена инфраструктура, недовољна брига о водотоковима и шумама, само су неке од манифестација више деценија дугог инвестиционог занемаривања пољопривреде. Имајући у виду ефекте климатских промена, претње по природне ресурсе од загађења из пољопривреде, низак ниво примене агротехничких мера и достигнутих стандарда у производњи, извесно је да се стању ресурса мора прићи много одговорније и изнаћи дугорочна и одржива решења која ће зауставити њихову даљу деградацију. Посебно деликатан изазов политике у наредном периоду је стварање услова за раст величине пољопривредних газдинстава, односно боље и веће искоришћености расположивих пољопривредних површина.

Климатске промене као један од спољних изазова препознат у Стратегији указује да се пољопривредна производња већ дужи низ година суочава са бројним изазовима проузрокованим климатским променама, будући да је пољопривреда истовремено и значајан узрочник и сектор који највише трпи ефекте климатских промена. Предвиђања су да се у будућности може очекивати даљи пораст температуре, промене количине и распореда падавина, повећање варијабилности климатских параметара и појава екстремних климатских догађаја, као што су суше, поплаве и олујни ветрови. Иако су промене климе на глобалном нивоу примећене још пре неколико деценија, а њихови ефекти на гајене биљне врсте, сточни фонд, хидролошки баланс, трошкове производње, производне ресурсе и друге компоненте агроекосистема добро познате, свест о проблемима и последицама климатских промена на пољопривреду је и даље недовољно развијена, улагања у решавање проблема несразмерна, а систематска мултидисциплинарна истраживања заступљена само у најразвијенијим земљама. Ублажавање последица очекиваних промена „даљи пораст температуре, промене количине и распореда падавина, повећање варијабилности климатских параметара и појава екстремних климатских догађаја, као што су суше, поплаве и олујни ветрови”, је могуће изградњом система за наводњавање и одводњавање, извођењем противерозионих радова и мера, као и подизањем шумских заштитних појасева.

На трећем месту у Стратегији приоритетно подручје стратешких промена је ефикасно управљање земљиштем и повећање доступности земљишних ресурса с обзиром да је земљиште основни и објективно дат ресурс за пољопривредну производњу. Обим овог ресурса је ограничен, а његова квалитативна својства се могу кориговати само до извесне мере, при чему не без значајних трошкова и последица по животну средину. С друге стране, развој пољопривредно-прехрамбеног сектора директно зависи од расположивости фактора производње, посебно земљишта, и могућности равноправног приступа свих привредних субјеката овом ресурсу под једнаким условима.

У складу са наведеним, очување и унапређење плодности пољопривредног земљишта, као и креирање ефикасног система управљања земљишним ресурсима, један су од приоритета пољопривредне политике, те имајући у виду наведено, неки од дефинисаних оперативних циљеве јесу:

1) већи степен коришћења пољопривредних површина;

2) повећање земљишног поседа и укрупњавање парцела;

3) успостављање функционалног тржишта земљишта;

4) унапређење земљишне инфраструктуре;

5) повећање мелиорисаних површина и унапређење плодности земљишта.

Циљеви који ће се дефинисати Законом о комасацији биће усклађени са Стратегијом.

Побољшање постојећих решења, нормативно уређење односа и института који до сада нису били уређени једино је могуће доношењем Закона о комасацији.

**2. Разлози за доношење Закона и успостављање механизама**

У досадашњој примени Закона о пољопривредном земљишту, којим је регулисана комасација земљишта уочени су одређени проблеми и недостаци и јавила се потреба за превазилажењем истих. Уочена је потреба за изменом постојећих и увођењем нових решења којим би се омогућило бољи и ефикаснији поступак комасације.

Уочен је проблем да су поједини појмови који су употребљени у Закону о пољопривредном земљишту, а који се односе на комасацију земљишта застарели, нејасни, недоречени или да значење појединих израза уопште није прописано, односно да се створила потреба за уређивањем нових појмова. Из тог разлога неопходно је изменити одређене појмове и увести нове појмове.

Уочени проблеми и недостаци пољопривредног земљишта у Републици Србији дефинисани су и у Стратегији у којој је као слабост пољопривредног земљишта у Републици Србији наведена деградација земљишта, недостатак пољопривредне инфраструктуре (пољски путеви, наводњавање, одводњавање, ветрозаштитни појасеви), мала величина газдинстава и уситњеност парцела, те да су уочени недостаци само неке од манифестација више деценија дугог инвестиционог занемаривања пољопривреде. Указано је на потребу да се стању ресурса мора прићи много одговорније и изнаћи дугорочна и одржива решења која ће зауставити њихову даљу деградацију и створити услове за раст величине пољопривредних газдинстава, односно боље и веће искоришћености расположивих пољопривредних површина. У Стратегији је наведено да је пољопривредна производња у Републици Србији током последње две деценије заснована на претераном исцрпљивању земљишта, да је употреба стајњака недовољна, као и улагања у поправку физичко-хемијских особина земљишта и уређење земљишне инфраструктуре. Као последица тога, као главне претње по очување земљишних потенцијала идентификовани су: трајни губитак земљишта, смањење органске материје, закишељавање, збијеност, ерозија, загађење, заслањивање, плављење и губитак биодиверзитета. Наведени проблеми и уочени недостаци ће у највећем делу бити превазиђени кроз решења Закона о комасцији и то кроз одредбе о циљевима комасације, разлозима за спровођење комасације и самом поступку комасације.

Законом о комасацији биће дефинисани циљеви комасације, а који до сада нису били дефинисани. Такође, биће прописано више разлога за комасацију, односно биће прописано више случајева у којима ће се комасација спроводити, а што је новина.

Према одредбама Закона о пољопривредном земљишту, комисију за комасацију образује јединица локалне самоуправе. Досадашања искуства су показала да у раду ове комисије долази до честих кашњења и других проблема у спровођењу комасације. У највећем броју случајева чланови комисије имају и друга радна задужења, због чега је ефикасност спровођења комасације доведена у питање. У досадашњој пракси је уочено да Република Србија може на ефикаснији и сврсисходнији начин спроводити комасацију. Из тог разлога, за спровођење овог поступка и образовања комисије за комасацију, потребно је законом прописати надлежност организације чија ће делатност бити обављање стручних послова у поступку комасације.

У досадашњој пракси је уочено да одређени поступци могу бити ефикасније спроведени кроз поступак комасације. За решавање инфраструктурних потреба локалне заједнице: обезбеђење потребне површине земљишта за изградњу система за наводњавање, депонија, гробља, итд. предност у решавању имовинско-правних односа на земљишту које је потребно за изградњу те инфраструктуре, поступак комасације би могао да буде ефикасније решење од поступка експропријације земљишта. Предност комасације у односу на експропријацију је у томе што је комасација економски исплативије и брже решење јер је већа вероватноћа да у поступку екпропријације дође до ожалбеног поступка, а након тога и до судских спорова.

Као проблем у досадашњој пракси је уочен и недостатак постојања адекватног информациог система о комасацији. Због недостатка техничког решења којим би се подаци о поступцима спровођења комасација (подаци о донетим одлукама, врстама и фазама радова који се спроводе, подаци о катастарским парцелама и теретима на истим, подаци о спроведеним оглашавањима и др.) знатно је успорен рад надлежних органа у поступку комасације и отежано обавештавање јавности о самом поступку. Недостатак информационог система може да угрози сам поступак комасације њеним неоправданим кашњењем и стварањем неповерења у рад органа који је спроводе. Успостављањем Информационог система који би обухватао најмање наведене податке и био доступан што већем броју корисника би се убрзао рад надлежних органа у поступку комасације и у великој мери би се одговорило на захтеве друштва у вези са јавношћу рада органа који поступак комасације спроводе. Овај проблем ће бити превазиђен кроз решења Закона о комасацији.

**3. Циљеви који треба да се постигну доношењем Закона**

Комасација је поступак просторног и инфраструктурног уређења земљишта коришћењем правних, планских, организационих, економских и техничких мерa које се спроводе у циљу укрупњавања земљишта и побољшања природних, економских и еколошких услова на земљишту, које за циљ имају повећање пољопривредне производње, заштиту животне средине и побољшање услова живота и рада у руралним подручјима.

Циљеви који ће се доношењем Закона о комасацији остварити су: ефикасније коришћење пољопривредног земљишта кроз укрупњавање и унапређење пољопривредне инфраструктуре; унапређење управљања пољопривредним, шумским и водним земљиштем као добрима од општег интереса; очување и унапређење природних потенцијала руралних подручја, укључујући унапређење управљања заштићеним подручјима у складу са прописима којима се уређује заштита животне средине; подстицај руралном развоју кроз унапређење инфраструктурних капацитета; уређивање имовинскоправних односа на комасационом подручју; стварање услова за равој других привредних грана у комасационом подручју; уређење грађевинског подручја у комасационом подручју.

**4. Ефекти доношења Закона**

Решења Закона о комасацији утицаће непосредно на развој пољопривреде. Имајући у виду значајно учешће сектора пољопривреде у бруто националном дохотку Републике Србије, предложена решења ће посредно утицати на учешће сектора пољопривреде у бруто националном дохотку.

Решења Закона о комасацији довешће до развоја пољопривредне производње, ефикасног коришћења државног земљишта у складу са принципима одрживости, повећања поседа пољопривредних газдинстава; бољег коришћења површина на бројним локацијама и подручјима са мање повољним земљишним и климатским условима, укључујући и земљиште лошијих физичких, хемијских и других особина, као и површина са већим нагибом; одржавања сталних травњака високог квалитета; примену агротехничких мера у биљној производњи и повећања процента наводњаваних површина.

**5. Трошкови које ће примена Закона изазвати грађанима и привреди**

Доношењем Закона о комасацији системски се решавају проблеми и неће се створити додатни трошкови грађанимa и привреди, а његовим доношењем ће се остварити основни стратешки циљеви Републике Србије.

Позитивни ефекти доношења овог закона огледају се у стварању транспарентнијег и ефикаснијег законодавног оквира који ће омогућити ефикасније и делотворније спровођење поступка комасације земљишта.