

О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

I. ПРАВНИ ОСНОВ

Правни основ за доношење Уредбе о утврђивању програма извођења радова на заштити, уређењу и коришћењу пољопривредног земљишта за 2021. годину садржан је у члану 14. став 2. Закона о пољопривредном земљишту („Службени гласник РС”, бр. 62/06, 65/08 – др. закон, 41/09, 112/15, 80/17 и 95/18 – други закон), у члану 8. Закона о буџету Републике Србије за 2021. годину („Службени гласник РС”, број 149/2020) и члану 42. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 7/14 – УС, 44/14 и 30/18 – др. закон).

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ УРЕДБЕ

Законом о пољопривредном земљишту уређено је да се послови од општег интереса финансирају према годишњем програму извођења радова на заштити, уређењу и коришћењу пољопривредног земљишта, који доноси Влада на предлог Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде.

Наведеним законом утврђени су послови од општег интереса, као и средства која се користе за те намене као учешће у финансирању у пословима од општег интереса.

Ради успешнијег спровођења земљишне политике предвиђена средства за намеравана улагања овом уредбом су одређена, пре свега, за финансирање извођења радова и друга инвестициона улагања на: комасацији; набавци нове опреме за наводњавање; ископу/бушењу бунара у функцији наводњавања и коришћењу напуштеног пољопривредног земљишта у складу са наменом.

Овом уредбом прописано је да лице из главе III. став 1. овог програма за све радове, односно намене из овог програма подноси пријаву на конкурс Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде – Управи за пољопривредно земљиште, Београд, Немањина 22-26, као и да расподелу и динамику коришћења средстава врши Управа за пољопривредно земљиште на основу спроведеног конкурса у зависности од обезбеђених средстава и времена извођења радова. Управа утврђује ранг листу подносиоца пријава за сваку врсту радова, односно намену улагања и спроводи управни поступак поднетих пријава према редоследу њиховог подношења до расположивог износа, односно на основу поднете пријаве из главе III. став 10. овог програма решењем утврђује испуњеност прописаних услова и врши исплату средстава.

Предлог уредбе о утврђивању Програма извођења радова на заштити, уређењу и коришћењу пољопривредног земљишта за 2021. годину је сачињен у складу са Стратегијом пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године („Службени гласник РС”, број 85/14, у даљем тексту: Стратегија).

У одељку Стратегије II Анализа стања у пољопривредно-прехранбеном сектору и руралним подручјима разматра се Стање ресурса и животне средине у подтачки 2.2.1. Земљиште: Обим, структура и квалитет земљишних ресурса и наведено да 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. Изграђени системи за наводњавање покривају површину од 250.000 ха, али се тренутно

наводњава само 40.000-70.000 ха годишње. Анализе Поседовне структуре и Тржиште земљишта показују да је узрок ограничења ефикаснијег коришћења земљишта просечан број парцела који по пољопривредном газдинству износи од шест парцела, као и да препреке ефикаснијег коришћења земљишних потенцијала су, пре свега, уситњеност и распарчаност поседа и недостатак инфраструктуре.

У одељку III Стратешки оквир у резултатима Swot анализе у делу који се односи на ресурсе, као слабост се наводи: недостатак пољопривредне инфраструктуре (пољски путеви, наводњавање, одводњавање, ветрозаштитни појасеви); мала величина газдинстава и уситњеност парцела; мали проценат наводњаваних површина; незадовољавајуће стање опреме и механизације и лош распоред падавина током године.

Како је Стратегијом утврђен стратешки циљ - одрживо управљање ресурсима и заштита животне средине, као и оперативни циљеви по приоритетним подручјима за Приоритетно подручје 3. - Ефикасно управљање земљиштем и повећање доступности земљишних ресурса, дефинисани су оперативни циљеви према којима је усклађен Предлог уредбе о утврђивању Програма извођења радова на заштити, уређењу и коришћењу пољопривредног земљишта за 2021. годину, и то: већи степен коришћења пољопривредних површина; повећање земљишног поседа и укрупњавање парцела; успостављање функционалног тржишта земљишта; унапређење земљишне инфраструктуре; повећање мелиорисаних површина, унапређење плодности земљишта, ефикасније коришћење земљишта слабијег квалитета, односно необрадивог пољопривредног земљишта.

Извођење радова, односно улагања у комасацију, наводњавање и коришћење пољопривредног земљишта у складу са наменом из Предлога уредбе о утврђивању Програма извођења радова на заштити, уређењу и коришћењу пољопривредног земљишта за 2021. годину јесу: подршка руралном развоју и расту конкурентности кроз раст инвестиција у ресурсе за земљишну инфраструктуру (наводњавање, комасација, груписање земљишта), инвестиције у физички капитал пољопривредних газдинстава (за модернизацију опреме према потребама адаптације на климатске промене), као и јачање подршке унапређењу животне средине (унапређивање пољопривредне производне праксе за одрживо коришћење пољопривредног земљишта и побољшање квалитета земљишта), како је то наведено у Смерницама за други стуб подршке Стратегије. Непосредан корисник средстава намењених за комасацију је јединица локалне самоуправе, али посредни корисници, односно лица на која утичу предложене промене јесу власници, односно корисници пољопривредног земљишта које се налази на територији за комасацију, јер спровођењем ове мере могу да укрупне своје пољопривредно земљиште тако да се оно налази на мање места у односу на број места на којима се налазило пре поступка комасације. Комасацијом се омогућава олакшани приступ земљишту изградњом атарских путева, што је значајно утиче на олакшано извођење пољопривредних радова, па самим тим и инвестирање у пољопривредну производњу. Циљна група лица која остварују право на средства намењена за наводњавање, односно за набавку нове опреме за наводњавање и ископ бунара у функцији наводњавања су у првом реду регистрована пољопривредна газдинства која увођењем ове агротехничке и мелиоративне мере могу да предупреду негативне последице климатских промена и на тај начин утичу на квалитет и висину приноса. Корисници средстава за коришћење обрадивог пољопривредног земљишта у складу са наменом, односно за примену агротехничких и других мера одржавања пољопривредног земљишта погодним за пољопривредну производњу јесу физичка лица власници пољопривредног земљишта који не могу земљиште да обрађују због чега се оно

не користи за пољоприврену производњу. Посредни корисници ове мере су и физичка лица закупи тог пољопривредног земљишта јер на тај начин повећавају пољопривредно земљиште, користе га у складу са наменом па увећавају приносе по газдинству, обезбеђују већу количину хране за сточарску производњу, имају могућност да те парцеле региструју у Регистру пољопривредних газдинстава и под условима утврђеним посебним прописима остварују право на подстицаје и друге мере.

Разматрањем предности приликом реализације циљева радова прописаних овом уредбом, односно непосредних и посредних корисника, односно олакшаних услова за спровођење пољопривредне производње, може да се закључи да би становништво руралних средина би имало највећу корист реализацијом предложених промена.

Основ за доношење ове уредбе је члан 14. став 2. Закона о пољопривредном земљишту, којим је прописано да се за спровођење Пољопривредне основе Републике Србије доноси годишњи програм заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта, а чланом 14. став 2. је прописано да на предлог овог министарства Влада доноси Годишњи програм, те у вези са циљевима (мерљивим и временски одређеним) који се постижу Уредбом о утврђивању Програма извођења радова на заштити, уређењу и коришћењу пољопривредног земљишта за 2021. годину, указујемо да су исти временски ограничени на годину дана. У вези са мерљивошћу циљева који се постижу и процени могућих постигнутих циљева, наводимо следеће:

1) повећање површине пољопривредног земљишта за коју се обезбеђује постављање опреме за наводњавање за функционисање система за наводњавање, односно врши се амортизација набавке опреме за наводњавање код система за наводњавање који је у функцији; мери се у хектарима површине, а процена могућег постигнутог циља износи приближно 800 хектара површине;

2) повећање површине земљишта на којем се изводе радови у области комасације и мери се у броју поступака комасације који се спроводе, а процена могућег постигнутог циља износи приближно 7 поступака комасације;

3) повећање површине пољопривредног земљишта на којем се спроводе агротехничке мере и мери се у хектарима пољопривредне површине дате у закуп, а процена могућег постигнутог циља износи приближно 700 хектара.

Табела бр.1: Структура намене улагања буџетских средстава за извођење радова на заштити, уређењу и коришћењу пољопривредног земљишта у 2020. и 2021. години

Врста радова/Намена улагања	Уредба о утврђивању Програма извођења радова на заштити, уређењу и коришћењу пољопривредног земљишта	Предлог уредбе о утврђивању Програма извођења радова на заштити, уређењу и коришћењу
-----------------------------	--	--

	за 2020. годину („Службени гласник РС”, број 76/20 и 146/20)		пољопривредног земљишта за 2021. годину	
	Утрошена средства (динари)	Удео утрошених средстава у односу укупна утрошена средства (%)	Планирана средства (динари)	Удео планираних средстава у односу укупна планирана средства (%)
Комасација	45.063.642,49	28,88	150.000.000,00	44,88
Побољшање квалитета обрадивог пољопривредног земљишта	15.550.237,28	9,97	0,00	0,00
Набавка нове опреме за наводњавање	71.161.787,63	45,61	150.463.794,62	45,02
Ископ/бушење бунара у функцији наводњавања	4.368.199,06	2,80	4.145.945,94	1,24
Студијско-истраживачки радови, програми и пројекти у области заштите и коришћења пољопривредног земљишта од значаја за Републику Србију	3.745.797,00	2,41	9.407.297,05	2,81
Студијско-истраживачки радови, програми и пројекти у области заштите и коришћења пољопривредног земљишта у погледу детекције начина коришћења пољопривредног земљишта у државној својини од значаја за Републику Србију	9.375.007,43	6,01	0,00	0,00
Студијско-истраживачки радови, програми и пројекти у области уређења пољопривредног земљишта од значаја за Републику Србију	6.749.607,00	4,32	9.577.259,44	2,87
Коришћење напуштеног пољопривредног земљишта у складу са наменом	0,00	0,00	10.592.702,95	3,18
Укупно	156.014.277,89	100,00	334.187.000,00	100,00

Извор: Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управа за пољопривредно земљиште

Разлог због којег Предлог уредбе о утврђивању Програма извођења радова на заштити, уређењу и коришћењу пољопривредног земљишта за 2021. годину не садржи радове, односно активности за студијско-истраживачке радове, програме и пројекте у области заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта од значаја за Републику Србију је због довољног броја израђених радова чије резултате Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде планира да унесе у Информациони систем са циљем сагледавања стања пољопривредног земљишта Републике Србије.

У 2020. години у складу са Уредбом о утврђивању Програма извођења радова на заштити, уређењу и коришћењу пољопривредног земљишта за 2020. годину („Службени гласник РС“, број 76/2020 и 146/2020) за радове, односно улагања:

1) у комасацији број поднетих захтева за нове радове, односно улагања је износио 18, а висина утрошених средстава, укључујући и висину средстава за започете, односно изведене радове је износила 45.063.642,49 динара.

Исказивање резултата рада у јединицама површине изведених радова у комасацији није могуће до окончања ових радова у целости за комасационо подучје на којем се они изводе. Наиме, геодетско-технички и инвестициони радови у комасацији се изводе на комасационом подручју које је одређено територијом за комасацију, односно њеном површином при чему се поједине врсте радова којих може да буде око 20 изводе за целу територију, а исказују се у процентима извршења и то појединачно за сваку врсту радова. На пример, на територији К.О. Осипаоница површине 2.631 хектара су исплаћени геодетско - технички радови на изради 100% главног пројекта комасације, што не значи да је комасација изведена на 100% територије комасационог подручја (2.631 хектара), јер израда главног пројекта комасације јесте само једна од више врста радова.

У наставку је пример комасација које се изводе у граду Смедерево на три комасациона подручја.

Суфинансиран је поступак комасације за извођење геодетско-техничких, односно инвестиционих радова на комасационим подручјима на територији рада Смедерево на којем су три комасациона подручја, и то:

- на комасационом подручју на територији **К.О. Осипаоница** површине 2.631 хектара су исплаћени геодетско технички радови на изради 100% главног пројекта комасације;
- на комасационом подручју на територији **К.О. Скобаљ** површине 2.108 хектара су исплаћени геодетско - технички радови на изради: утврђивања фактичког стања–део радова од 20%, изради геодетске референтне мреже и одређивање трансформационих параметара за УТМ пројекцију - 100%, премеру комасационог подручја - комасациони премер–део радова 55%, изради плана техничког уређења комасационог подручја (крчења растиња, равнање, рекултивација земљишта)– 100%, изради документације за расподелу комасационе масе (израда књиге фонда комасационе масе старог стања, израда исказа и сумарника исказа старог стања, израда књиге фонда масе новог стања и одређивање коефицијента одбитка вредности земљишта за заједничке потребе) – 100%, изради и излагању на јавни увид пројекта пољских (пољопривредних) путева и осталих заједничких површина;
- на комасационом подручју на територији **К.О. Шалинац, К.О. Кулич и К.О. Смедерево површине** 1.143 хектара су исплаћени геодетско - технички радови на изради: плана техничког уређења комасационог подручја (крчење растиња, равнање, рекултивација земљишта итд.) – 100%, изради документације за расподелу комасационе масе (израда књиге фонда комасационе масе старог стања, израда исказа и сумарника исказа старог стања, израда књиге фонда масе новог стања и одређивање коефицијента одбитка вредности земљишта за заједничке потребе) - део радова; расподеле комасационе масе (излагање исказа старог стања и узимање жеља о расподели земљишта, одређивање позиције нових парцела и поседа, израда прегледног плана расподеле комасационе масе и излагање на јавни увид, решавање приговора на предлог расподеле комасационе масе, одређивање координата граничних тачака објеката и парцела новог поседа - део радова; плана геодетског обележавања новог стања на терену позиција - у проценту извршења 100%; реализацији плана геодетског обележавања новог стања на терену - у проценту извршења 100%; изради геодетске основе за обележавање новог стања у проценту извршења 100%; набавци камених белега за обележавање парцела у комасационом

подручју димензија 7x7x50 центиметара, без арматуре (4500 комада) у проценту извршења 100%; катастарског класирања земљишта вредности у проценту извршења 100%;
- на комасационом подручју на територији **К.О. Шалинац, К.О. Кулич и К.О. Смедерево** површине 1.143 хектара су исплаћени инвестициони радови на крчењу растиња.

У 2020. години су поред наведених, суфинансирани геодетско-технички, односно инвестициони радови у комасацији на комасационим подручјима на територији:

1) општине Неготин на комасационом подручју које се налази на територији:

(1) делова катастарских општина Рајац и Смедовац површине од 902 хектара;

(2) делова катастарских општина Речка и Чубра површине од 1.603 хектара;

2) општине Рача на комасационом подручју које се налази на територији делова КО Сараново и КО Сепци укупне површине од 2.555 хектара;

3) града Сремска Митровица на комасационом подручју које се налази на територији К.О. Шашинци површине од 3.648 хектара;

4) општине Деспотовац на комасационом подручју на територији које се налази катастарских општина Витанце, Милива, Плажане, Велики Поповић, Медвеђа и Јасеново укупне површине од 3.434 хектара;

5) општине Рековац на комасационом подручју које се налази на територији катастарских општина Лоћика, Кавадар и Вукмановац укупне површине од 957 хектара;

б) општине Сокобања на комасационом подручју које се налази на територији катастарских општина Бели Поток, Жучковац, Поружница, Ресник, Трговиште и Трубаревац укупне површине од 956 хектара.

2) за побољшање квалитета обрадивог пољопривредног земљишта висина утрошених средстава за започете, односно изведене радове је износила 6.937.899,28 динара и то за један захтев поднет на основу Уредбе о утврђивању Програма извођења радова на заштити, уређењу и коришћењу пољопривредног земљишта за 2019. годину („Службени гласник РС”, број 18/19, 30/19, 36/19 и 82/19), а за преостала два захтева поднета на основу Уредбе о утврђивању Програма извођења радова на заштити, уређењу и коришћењу пољопривредног земљишта за 2018. годину („Службени гласник РС”, број 39/18), а висина утрошених средстава за започете, односно изведене радове је износила 8.612.338,00 динара, што укупно износи 15.550.237,28 динара.

Суфинансиран је поступак побољшања квалитета обрадивог пољопривредног земљишта са циљем смањења киселости земљишта на територијама:

(1) града Лозница, општине Мали Зворник, општине Крупањ, општине Ариље, општине Горњи Милановац, града Чачак, општине Лучани, општине Ивањица, општине Љубовија укупне површине 3.541,5650 ha;

(2) општине Мали Зворник, општине Крупањ и општине Љубовија укупне површине 372,2800 ha;

(3) града Лозница површине 204,1025 ha.

Укупна површина на којој је примењена мера побољшања квалитета обрадивог пољопривредног земљишта износи 4.117,85 ha.

3) за набавку нове опреме за наводњавање број поднетих захтева за нове радове, односно улагања је износио 512, а висина утрошених средстава укључујући и висину средстава за започете, односно изведене радове је износила 71.161.787,63 динара.

Суфинансирана је набавка опреме за наводњавање пољопривредног земљишта на територији Републике Србије ван територија аутономних покрајина, а пољопривредно земљиште на којем се постављала опрема за наводњавање је претежно

заступљено на територијама следећих градова, односно општина: Шабац, Трстеник, Уб, Брус, Крушевац, Лесковац и Богатић.

Укупна површина за коју је обезбеђена нова опрема за наводњавање пољопривредног земљишта је око 1.100 ha.

4) за ископ/бушење бунара у функцији наводњавања број поднетих захтева за нове радове, односно улагања је износио 151, а висина утрошених средстава укључујући и висину средстава за започете, односно изведене радове је износила 4.368.199,06 динара.

Суфинансирана је ископ/бушење бунара у функцији наводњавања пољопривредног земљишта на територији Републике Србије ван територија аутономних покрајина, а пољопривредно земљиште за које је обезбеђена вода за наводњавање је око 15 ha.

5) за студијско-истраживачке радове, програме и пројекте у области заштите, уређења пољопривредног и коришћења пољопривредног земљишта од значаја за Републику Србију број поднетих захтева за нове радове, односно улагања је износио 15, а висина утрошених средстава је износила 10.495.404 динара.

Финансирана је израда студијско-истраживачких радова, програма и пројеката у области заштите, уређења пољопривредног и коришћења пољопривредног земљишта од значаја за Републику Србију и на овај начин су израђени радови утврђивања степена ерозионе угрожености земљишта Јабланичког округа (град Лесковац, општина Медвеђа, општина Лебане, општина Бојник, општина Власотинце, општина Црна Трава), а њима је обухваћена површина од 1160,44 km², односно од 116.044 хектара. Радови на уређењу пољопривредног земљишта су се односили на земљиште на територији Кладова и Ваљева укупне површине око 600 хектара.

б) за студијско-истраживачке радове, програме и пројекте у области заштите и коришћења пољопривредног земљишта у погледу детекције начина коришћења пољопривредног земљишта у државној својини од значаја за Републику Србију број поднетих захтева за нове радове, односно улагања је износио је 2, а висина утрошених средстава укључујући и средства за започете, односно изведене радове је износила 9.375.007,43 динара.

Финансирана је детекција начина коришћења пољопривредног земљишта у државној својини од значаја за Републику Србију, а површина на којој су праћене промене у погледу начина коришћења пољопривредног земљишта у државној својини је износила око 86.210 хектара.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Чланом 1. ове уредбе прописано је да се овом уредбом утврђује Програм извођења радова на заштити, уређењу и коришћењу пољопривредног земљишта за 2021. годину.

Чланом 2. ове уредбе прописано је да се Програмом извођења радова на заштити, уређењу и коришћењу пољопривредног земљишта за 2021. годину утврђују врста и обим радова на заштити, уређењу и коришћењу пољопривредног земљишта и друга инвестициона улагања (комасација; набавка нове опреме за наводњавање; ископ/бушење бунара у функцији наводњавања; давање у закуп или на коришћење пољопривредног земљишта), извори финансирања по врсти радова и учешће средстава, корисници средстава и висина средстава.

Чланом 3. ове уредбе прописана је завршна одредба.

IV. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ УРЕДБЕ

У Закону о буџету Републике Србије за 2021. годину („Службени гласник РС”, број 149/2020) у члану 8. на Разделу 24 – Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Глава 24.7 – Управа за пољопривредно земљиште, Програм 0102 – Заштита, уређење, коришћење и управљање пољопривредним земљиштем, функција 420 – Пољопривреда, шумарство, лов и риболов, утврђена су средства у висини од 572.264.000 динара и расподељују на следећи начин, и то за :

1) Програмску активност – 0001 Подршка уређењу пољопривредног земљишта, у укупном износу од 314.187.000 динара, и то по економским класификацијама:

(1) економска класификација – 451 Субвенције јавним нефинансијским предузећима и организацијама – средства у износу од 164.187.000 динара,

(2) економска класификација 463 – Трансфери осталим нивоима власти – средства у износу од 150.000.000 динара;

2) Програмску активност 0002 – Подршка заштити и коришћењу пољопривредног земљишта, у укупном износу од 20.000.000 динара, од чега за економску класификацију 451 – Субвенције јавним нефинансијским предузећима и организацијама – средства у износу од 20.000.000 динара.

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде ће износ од 334.187.000 динара из буџета Републике Србије за 2021. годину, у складу са овом уредбом, користити за извођење радова на заштити, уређењу и коришћењу пољопривредног земљишта.

Средства за 2022. годину и 2023. годину биће планирана у оквиру лимита на разделу министарства надлежног за послове пољопривреде који ће бити опредељени од стране Министрства финансија у складу са билансним могућностима.