



Извјештај ревизије учинка
РАСПОЛАГАЊЕ ПОЉОПРИВРЕДНИМ ЗЕМЉИШТЕМ У
РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ ПУТЕМ ЗАКУПА

Број: РУ003-19

Бања Лука, јун 2020. године

САДРЖАЈ

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА	1
ПРЕДГОВОР	2
РЕЗИМЕ	4
1. УВОД.....	7
1.1. Позадина и мотиви ревизије.....	7
1.2. Предмет и сврха ревизије и ревизијска питања	9
1.3. Дизајн и методолошки оквир ревизије.....	9
1.3.1. Обим ревизије и ограничења.....	10
1.3.2. Извори ревизијских доказа	11
1.3.3. Методе прикупљања и анализе доказа.....	12
1.3.4. Критеријуми ревизије	12
1.4. Садржај и структура извјештаја.....	13
2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ	14
2.1. Карактеристике предмета ревизије.....	14
2.2. Институционалне улоге, надлежности и одговорности	15
2.3. Правни и административни оквир карактеристичан за подручје и предмет ревизије	17
3. НАЛАЗИ.....	19
3.1. Управљачке претпоставке за располагање пољопривредним земљиштем у својини Републике Српске	19
3.1.1. Опредељења надлежних институција и релевантни прописи ..	19
3.1.2. Програмско-плански документи и евиденције о пољопривредном земљишту	22
3.2. Правовременост и припрема давања у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике Српске	25
3.2.1. Правовременост и обухват припремних активности за давање пољопривредног земљишта у закуп	25
3.2.2. Провођење припремних активности за давање пољопривредног земљишта у закуп	27
3.3. Провођење поступка давања у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике Српске	29
3.3.1. Реализација поступка давања земљишта у закуп	29
3.3.2. Проблеми који оптерећују поступак закупа	35
3.4. Надзор над процесом давања у закуп пољопривредног земљишта у својини РС	38
3.4.1. Праћење и извјештавање о реализацији уговора о закупу	38
3.4.2. Анализа давања земљишта у закуп и предлагање мјера за унапређење	40
4. ЗАКЉУЧЦИ	42
5. ПРЕПОРУКЕ	45
6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ	48

РАСПОЛАГАЊЕ ПОЉОПРИВРЕДНИМ ЗЕМЉИШТЕМ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ ПУТЕМ ЗАКУПА

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, на основу Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, а у складу са ISSAI стандардима ревизије, релевантним за ревизију учинка, провела ревизију учинка „Располагање пољопривредним земљиштем у Републици Српској путем закупа“.

Сврха ове ревизије је да се испита ефикасност располагања пољопривредним земљиштем у својини Републике Српске путем закупа.

Проведена ревизија је обухватила улоге, надлежности и одговорности, у области располагања пољопривредним земљиштем у својини Републике Српске путем закупа, Владе Републике Српске, Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Српске и јединица локалне самоуправе.

Овом ревизијом је обухваћен петогодишњи временски период од 2015. до 2019. године.

Резултати испитивања су приказани у овом Извјештају. Исти су показали да у располагању пољопривредним земљиштем у својини Републике Српске путем закупа није остварен могући ниво ефикасности.

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске, у складу са одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, је доставила Нацрт извјештаја Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Српске, Граду Бијељина, Граду Градишка, Граду Требиње, Општини Козарска Дубица, Општини Пелагићево и Општини Србац.

На Нацрт извјештаја примједбе, односно коментаре, доставило је Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде. Примједбе су размотрене са дужном пажњом и утврђено је да нема основа за промјене у Извјештају ревизије учинка.

Коначан извјештај је достављен свим институцијама којима се у складу са Законом о ревизији јавног сектора Републике Српске треба упутити. Извјештај ће бити доступан јавности путем интернет странице Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске, www.gsr-rs.org/.

Извјештај садржи препоруке упућене Влади Републике Српске и Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Српске те јединицама локалне самоуправе. Провођењем ових препорука могуће је унаприједити располагања пољопривредним земљиштем у својини Републике Српске путем закупа.

Главни ревизор је донио Одлуку да се проведе ова ревизија учинка. Ревизију је провео ревизорски тим у саставу Младенко Марковић, вођа ревизорског тима и Владо Вујанић, члан ревизорског тима.

Главни ревизор

Јово Радукић, с.р.

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions
РС	Република Српска
ГСПЈС РС	Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске
ВРИ	врховна ревизијска институција
Влада РС	Влада Републике Српске
МПШВ	Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Српске
ЗоПЗ	Закон о пољопривредном земљишту
Основе Републике	Основе заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта за територију Републике Српске
Основе општине	Основе заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта за територију општине, односно града
Правилник ДЗ	Правилник о поступку давања у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике Српске
ха	хектар
КМ	конвертибилна марка

ПРЕДГОВОР

Према ISSAI оквиру ревизије, ревизија јавног сектора подразумева три врсте ревизије: финансијску ревизију (ревизију финансијских извјештаја), ревизију усклађености и ревизију учинка.¹

Ревизије учинка које проводе ВРИ су независна, објективна и поуздана испитивања владе, владиних и других институција јавног сектора, односно програма, активности и процеса у надлежности владе и владиних институција у погледу економичности, ефикасности и ефективности. Принципи економичности, ефикасности и ефективности могу се дефинисати на сљедећи начин:²

- Принцип економичности подразумева свођење трошкова ресурса на најмању могућу мјеру. Коришћени ресурси требају бити на располагању правовремено, у одговарајућој количини и уз одговарајући квалитет, те по најбољој цијени.
- Принцип ефикасности подразумева најбоље могуће искориштавање расположивих ресурса. Везан је за однос кориштених ресурса и излазних вриједности остварених у погледу количине, квалитета и рокова.
- Принцип ефективности односи се на испуњавања постављених циљева и постизање предвиђених резултата.

Ревизија учинка често обухвата анализу услова које је неопходно обезбиједити како би се могли поштовати принципи економичности, ефикасности и ефективности. Ти услови могу обухватати праксу и поступке доброг управљања којима се обезбјеђује исправно и правовремено обављање услуга.

Поред термина ревизија учинка, у теорији и пракси ревизије појављују се и други термини, као ревизија успјеха/успјешности, ревизија економичности, ефикасности и ефективности (ревизија ЗЕ) и ревизија вриједности за новац. Поменути термини у ревизијској терминологији суштински имају исто значење.

У основи, ревизијом учинка даје се одговор на сљедећа питања:

- да ли се раде прави послови;
- да ли се послови раде на прави начин.

Ревизија ефективности даје одговор на питање да ли се раде прави послови, а ревизија економичности и ефикасности да ли се послови раде на прави начин.

„Основни циљ ревизије учинка је промоција економичности, ефикасности и ефективности. Она такође доприноси одговорности и транспарентности.“

Мандат ревизије учинка по правилу је регулисан законом који третира ревизију јавног сектора. Правни основ за провођење ревизије учинка садржан је у одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске. У одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске регулисано је да је Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске обавезна да врши:

- финансијску ревизију;
- ревизију учинка;

¹ ISSAI 100 параграф 22

² ISSAI 300 параграф 11

- друге специфичне ревизије.

У дијелу који се односи на ревизију учинка Закон о ревизији јавног сектора Републике Српске регулише сљедеће:

„Главна служба за ревизију, у складу са овим законом и стандардима ревизије за јавни сектор, проводи ревизију учинка, а на основу надлежности из члана 13. овог закона.

Ревизија учинка је активност Главне службе за ревизију која подразумијева испитивање процеса, програма и пројеката у надлежности Владе Републике Српске и институција јавног сектора у погледу економичности, ефикасности и ефективности.

Резултате ревизије учинка Главна служба за ревизију презентује посредством коначног извјештаја о проведеној ревизији учинка.

Влада и ревидиране институције обавезни су да у року од 60 дана од дана пријема коначног извјештаја о проведеној ревизији учинка сачине Акциони план за провођење препорука ревизије учинка и да га доставе Главној служби за ревизију и надлежном скупштинском одбору ради праћења провођења датих препорука.“

Одредбе закона које се односе на планирање и приступ ревизији, провођење ревизије, овлашћења за прикупљање података и информација и извјештавање о ревизији, примјењују се како на финансијску ревизију тако и на ревизију учинка.

Институције јавног сектора (влада, министарства, владине агенције, јединице локалне самоуправе, јавна предузећа, јавне установе и други) у извршавању основних функција утврђених законима и другим прописима ангажују расположиве ресурсе (персоналне, материјалне, финансијске и друге).

Институције јавног сектора које извршавају повјерене им функције имају јавну одговорност за свој рад према Народној скупштини Републике Српске и јавности уопште. Јавна одговорност подразумијева да Народна скупштина Републике Српске и јавност имају право и потребу да буду информисани о раду институција јавног сектора. Народна скупштина Републике Српске и јавност испољавају интересовање да ли су ресурси које су институције јавног сектора ангажовале обављајући основне функције, укључујући и буџетска средства, коришћени уз уважавање принципа економичности, ефикасности и ефективности. На овај захтјев Народне скупштине Републике Српске и јавности одговор не може у потпуности дати финансијска ревизија, те је у циљу испуњавања захтјева Народне скупштине Републике Српске и јавности, потребна ревизија учинка. Ова ревизија ће независно и професионално утврдити да ли се институције јавног сектора приликом извршавања основних функција придржавају принципа економичности, ефикасности и ефективности.

Извјештаји ревизије учинка, као основни производ ревизијског процеса, су добра основа за промјене у организацији, начину функционисања и управљању ресурсима, затим квалитетнијим и кориснички оријентисаним услугама, као и за подизање јавне одговорности на виши ниво. Извјештаји ревизије учинка су и у функцији промовисања доброг управљања и јавности рада институција јавног сектора.

Управљање јавним сектором подразумијева и унапређење ефикасности и ефективности рада јавних институција. Ревизију учинка треба посматрати као институционални инструмент управљања јавним сектором. У условима када се располаже оскудним ресурсима и када је евидентан јаз између расположивих ресурса и потреба, а посебно у условима реформи у многим сегментима и структурама јавног сектора, ревизија учинка посебно добија на значају.

РЕЗИМЕ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, на основу Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, а у складу са ISSAI стандардима ревизије, релевантним за ревизију учинка, провела ревизију учинка „Располагање пољопривредним земљиштем у Републици Српској путем закупа“.

Сврха ове ревизије је да се испита ефикасност располагања пољопривредним земљиштем у својини Републике Српске путем закупа, те да се на основу проведених испитивања понуде препоруке чијим провођењем надлежне институције могу унаприједити управљање тим земљиштем.

У складу са сврхом ревизије, утврђено је основно ревизијско питање на које је ревизија тражила одговор: Да ли је располагање пољопривредним земљиштем у својини Републике Српске путем закупа ефикасно?

Резиме налаза, закључака и препорука ове ревизије учинка дат је у наставку.

Налази ревизије, који су засновани на релевантним, довољним и поузданим ревизијским доказима, показују да:

- Надлежне институције нису успоставиле информациони систем или функционалну базу података о пољопривредном земљишту у својини Републике Српске;
- Услед недостатка одговарајућих стратешких, развојних и програмско-планских документа, дјеловање надлежних институција у овој области углавном се одвијало на основу закључака Владе Републике Српске;
- Регулатива релевантна за располагање пољопривредним земљиштем у својини Републике Српске путем закупа је недовољно јасна, потпуна и конкретна у погледу улога, надлежности и одговорности институција, доношења програмско-планских докумената, провођења надзора, припреме и покретања поступака давања земљишта у закуп и сл;
- Припреми давања у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике Српске се приступало без утврђених програмско-планских документа, поузданих података о укупно расположивом пољопривредном земљишту, његовом стању и коришћењу те уз интензивирање припремних активности на дијелу површина расположивог земљишта углавном непосредно прије објаве конкретног јавног огласа и на иницијативу пољопривредних произвођача;
- Прописима утврђен поступак давања у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике Српске је сложен, са великим бројем корака те учесницима који могу успорити и зауставити реализацију поступка. Поступци давања земљишта у закуп, у посматраном петогодишњем периоду, били су оптерећени непостојањем поузданих и потпуних евиденција о земљишту, ограниченом идентификацијом земљишта, неријешеним имовинско-правним односима и нелегалним коришћењем пољопривредног земљишта, успоравањем и блокирањем поступака од стране учесника и сл;
- Реализовани поступци давања у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике Српске, који су били у некој фази провођења у посматраном петогодишњем периоду, у просјеку су трајали око годину дана, уз значајне варијације у трајању између појединачних поступака;
- Корисницима није додијељено готово 5.000 ха пољопривредног земљишта у својини Републике Српске које је било предмет поступка давања у закуп у посматраном петогодишњем периоду;
- Праћење реализације уговора о закупу пољопривредног земљишта у својини Републике Српске, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде и јединице локалне самоуправе углавном су фокусирали на контролу уплата закупнине и достављања извјештаја о обрађеним и засијаним површинама од стране закупопримаца, без сагледавања других аспеката коришћења пољопривредног земљишта и његовог стварног стања;

- Поступци давања у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике Српске углавном нису анализирани и преиспитивани, нити су на основу анализа уочених проблема предлагане конкретне мјере за унапређење.

На основу налаза ревизије учинка утврђени су закључци наведени у наставку. Основни закључак ове ревизије је да у располагању пољопривредним земљиштем у својини Републике Српске путем закупа није остварен могући ниво ефикасности. У складу са основним закључком, утврђени су и појединачни закључци:

- Располагање пољопривредним земљиштем у својини Републике Српске путем закупа не заснива се на довољно поузданим и ажурним евиденцијама, програмско-планским документима те довољно јасној и једнообразно примјенивој регулативи;
- Припреми поступака давања у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике Српске на нивоу јединица локалне самоуправе приступа се без утврђених програма, планова, процедура, конкретних активности и рокова, што резултира различитим приступима и праксама те неправовременим покретањем поступака давања земљишта у закуп;
- Поступак давања у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике Српске је административно захтјеван и оптерећен различитим проблемима, што се рефлектује на дужину трајања поступака и укупне површине пољопривредног земљишта дате у закуп;
- Уговарање закупа пољопривредног земљишта, као и обнова закључених уговора, на начин како су прописима уређени и како се проводе, ограничавају надлежним институцијама креирање, провођење и праћење реализације политика и конкретних активности у области располагања пољопривредним земљиштем у својини Републике Српске;
- Праћење реализације уговора о закупу пољопривредног земљишта у својини Републике Српске и извјештавање о истом нису успостављени на начин који надлежним институцијама обезбјеђује правовремен, поуздан и јасан увид у ниво реализације тих уговора и доношење одговарајућих мјера за унапређење ове области.

На основу налаза и закључака заснованих на релевантним, поузданим и довољним ревизијским доказима креиране су препоруке ревизије. У складу са надлежностима, улогама и одговорностима у погледу располагања пољопривредним земљиштем у својини Републике Српске, ревизија даје сљедеће препоруке Влади Републике Српске, Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде и јединицама локалне самоуправе о промјенама које је неопходно предузети у циљу унапређења располагања пољопривредним земљиштем у својини Републике Српске:

- Препоручује се Влади Републике Српске и Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде да прикупе свеобухватне податке о укупно расположивом пољопривредном земљишту у својини Републике Српске, његовом стварном стању и коришћењу, те на основу тога успоставе и одржавају функционалну базу података;
- Препоручује се Влади Републике Српске и Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде да свеобухватно преиспитају постојећу регулативу релевантну за располагање пољопривредним земљиштем у својини Републике Српске путем закупа;
- Препоручује се Влади Републике Српске и Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде да, на основу извршених анализа релевантне регулативе и успостављених база података о пољопривредном земљишту, побољшају регулативу и донесу потребна програмско-планска документа битна за располагање пољопривредним земљиштем у својини Републике Српске путем закупа;

- Препоручује се Влади Републике Српске и Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде да на организован начин успоставе надзор и извјештавање о провођењу поступака давања у закуп пољопривредног земљишта и реализације уговора о закупу, како би се омогућило праћење и анализа остваривања утврђених циљева, доношење правовремених управљачких одлука и предузимање корективних акција;
- Препоручује се јединицама локалне самоуправе да, у контексту реализације препорука ревизије на републичком нивоу, пруже неопходну подршку Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде;
- Препоручује се јединицама локалне самоуправе да правовремено и досљедно реализују послове и активности из своје надлежности у процесу давања у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике Српске.

1. УВОД

1.1. Позадина и мотиви ревизије

Према ЗоПЗ³, пољопривредно земљиште јесте земљиште које се користи за пољопривредну производњу и земљиште које је одговарајућим планским актима намијењено за пољопривредну производњу. Под пољопривредним земљиштем сматрају се: њиве, вртови, воћњаци, виногради, ливаде и пашњаци, као и друго земљиште које се по својим природним и економским особинама може најрационалније користити за пољопривредну производњу.

Важност пољопривредног земљишта, које обухвата око половине укупне површине РС, је наглашена у бројним документима донесеним од стране надлежних институција. Сам ЗоПЗ утврђује пољопривредно земљиште као природно богатство и добро од општег интереса које се користи за пољопривредну производњу и не може се користити у друге сврхе. Такође, прописана је и обавеза власника, односно корисника земљишта да земљиште редовно обрађује и да га користи на начин који највише одговара његовој природној плодности и постојећим економским и агротехничким условима. „Пољопривредно земљиште је основни привредни ресурс Републике Српске.“⁴ „Земљиште је у суштини необновљив природни ресурс, са потенцијално брзом стопом деградације и са веома спорим процесом формирања и регенерације. Количина земљишта која је човјеку на располагању за производњу хране на планети је ограничена.“⁵

„Пољопривреда у Републици Српској заузима значајно мјесто у њеној привредној структури. Учешће пољопривреде у бруто домаћем производу је 8,9%. Иако формално запошљава само 3.000 радника, неформална (стална или повремена) запосленост у пољопривреди је много већа.“⁶ На основу података приказаним у Стратегији развоја пољопривреде РС до 2015. године произилази да се од укупне површине пољопривредног земљишта, која износи око 1,3 милиона ха, мање од 5% налази у својини РС. Ипак, због чињенице да се ради о највећим земљишним комплексима у једној цјелини који се значајним дијелом налазе под системом за наводњавање овај ресурс, кроз одређене процесе и активности, може представљати основу за производњу значајне количине хране (било за потребе људи или стоке) и тиме доприносити економској и социјалној стабилности у друштву.

Поступком давања у закуп земљиште се може додијелјивати како правним, тако и физичким лицима и регистрованим предузетницима који се баве пољопривредном производњом. Поред развоја предузетништва, односно мањих и средњих пољопривредних произвођача, путем закупа пољопривредног земљишта утиче се и на повећање samozапосљавања и запошљавања и останак становништва на селу, коришћење и мањих парцела земљишта и сл.

Стратешким актима у области пољопривреде указује се на низ проблема који су у директној или индиректној вези са располагањем пољопривредним земљиштем, као и потребу њиховог рјешавања.

³ Закон о пољопривредном земљишту, Службени гласник РС број 93/06, 86/07, 14/10, 5/12 и 58/19)

⁴ Документ о политици додјеле концесија, Службени гласник РС број 31/06

⁵ Основа заштите, коришћења и уређења пољопривредног земљишта Републике Српске као компоненте процеса планирања коришћења земљишта, Бања Лука, октобар 2009. год.

⁶ Стратешки план развоја пољопривреде и руралних подручја Републике Српске 2016 – 2020, Бања Лука, мај 2015. године

„У области земљишне политике осим законских рјешења којима ће се унаприједити систем управљања земљишним ресурсима, потребно је унапређење у области надзора над земљишним ресурсима и управљање процесима унапређења плодности, водног и ваздушног режима, ризика од ерозија, загађења и других појава који су од значаја за одрживо управљање земљишним ресурсима.“⁷ У том контексту, приоритетно и најцјелисходније је предузимање мјера за унапређење управљања земљишним ресурсима који су у својини РС.

„Правилно газдовање државним пољопривредним земљиштем подразумијева постојање релевантне базе података о земљишту које је у власништву државе. Из тог разлога један од приоритетних задатака МПШВ је креирање базе података пољопривредног земљишта у власништву Републике Српске.“⁸

У јавности су присутне индикације које указују на проблеме у додјели пољопривредног земљишта корисницима, у наплати накнада у вези са пољопривредним земљиштем, бројних раскинутих уговора о закупу и концесији, постојању узурпација, неидентификованог и недодијељеног земљишта у својини РС и сл. „Мирјанић је најавио ревизију коришћења земљишта у Српцу под концесијом, те раскидање концесија са закупцима који не извршавају одредбе уговора. То земљиште ће бити уступљено општини која ће га давати под закуп пољопривредницима. Он је навео да се у тој општини мора идентификовати око 2.300 хектара земљишта, након чега ће се процијенити како се поменуто земљиште може искористити.“⁹ Актуелни министар пољопривреде, шумарства и водопривреде је изјавио¹⁰ да би у наредном периоду требало радити на рјешавању проблема недостатка земљишта које се пољопривредницима додјељује у закуп или на концесију.

Под закупом се налази око 5 хиљада ха пољопривредног земљишта у својини РС¹¹. Закупнина на годишњем нивоу износи око 455 хиљада КМ, или око 90 КМ по ха¹², што је релативно скроман износ имајући у виду значај, расположивост, али и ограниченост овог ресурса. Неидентификоване, запуштене и узурпирани површине земљишта у својини РС су значајан потенцијал да се њиховим давањем у закуп, повећа задовољство и капацитети пољопривредних произвођача, обим пољопривредне производње, али и ниво прикупљених јавних приходи по том основу.

По основу прихода од закупнине и накнаде за промјену намјене пољопривредног земљишта у петогодишњем периоду 2015-2019. година прикупљено је више од 12,5 милиона КМ намјенских средстава.¹³ Наведена средства, према прописима, се углавном требају користити за унапређења стања у области пољопривредног

⁷ Стратешки план развоја пољопривреде и руралних подручја Републике Српске 2016 – 2020, Бања Лука, мај 2015. године

⁸ Основа заштите, коришћења и уређења пољопривредног земљишта Републике Српске као компоненте процеса планирања коришћења земљишта, Бања Лука, октобар 2009. год.

⁹ <https://www.capital.ba/mirjanic-poljoprivrednicima-u-zakup-oko-780-hektara-zemljista/> - Изјава бившег министра пољопривреде шумарства и водопривреде проф. др Стеве Мирјанића, дата медијима 18.03.2017. године

¹⁰ <https://www.nezavisne.com/ekonomija/privreda/Mljekarski-sektor-biljezi-povecanje-proizvodnje> - Изјава министра пољопривреде шумарства и водопривреде проф. др Бориса Пашалића, дата медијима 09.03.2019. године

¹¹ Прилог број 2 – Подаци о активним и раскинутим уговорима о закупу пољопривредног земљишта у својини Републике Српске на дан 31.12.2019. године, по јединицама локалне самоуправе

¹² Просјечна цијена закупа по ха за просјечан квалитет земљишта на територији Републике Србије у посљедње три године износи 196,23 евра.

¹³ Прилог број 3 - Јавни приходи који се прикупљају по Закону о пољопривредном земљишту

земљишта, као и за израду програмско-планских докумената и ефикасније провођење поступака давања у закуп пољопривредног земљишта у својини РС потенцијалним корисницима.

1.2. Предмет и сврха ревизије и ревизијска питања

Предмет ревизије, односно ревизијски проблем којим се бавила ова ревизија учинка је ефикасност процеса давања у закуп пољопривредног земљишта у својини РС.

Сврха ове ревизије је да се испита ефикасност располагања пољопривредним земљиштем у својини РС путем закупа, те да се на основу проведених испитивања понуде препоруке чијим провођењем надлежне институције могу унаприједити управљање тим земљиштем.

Приступ ревизији је доминантно проблемски са елементима приступа орјентисаног на резултате. Проблемски приступ подразумијева испитивање узрока проблема у располагању пољопривредним земљиштем у својини РС путем закупа и њихових посљедица на резултате тог процеса. Приступ орјентисан на резултате бави се испитивањем степена ефикасности, односно резултата остварених давањем у закуп пољопривредног земљишта у својини РС. Резултат, у контексту ове ревизије, је пољопривредно земљиште у својини РС дато у закуп и обрађено од стране закупопримца. У складу са наведеним, ова ревизија је доминантно студија ефикасности процеса давања у закуп пољопривредног земљишта у својини РС корисницима.

Ова ревизија се бавила сљедећим основним питањем:

Да ли је располагање пољопривредним земљиштем у својини РС путем закупа ефикасно?

У оквиру овог основног питања, ревизија је испитивање усмјерила на сљедећа четири питања:

1. Да ли постојећа одређења, регулатива и евиденције обезбјеђују потребне управљачке претпоставке за ефикасно располагање пољопривредним земљиштем у својини РС?
2. Да ли се поступку давања у закуп пољопривредног земљишта у својини РС приступа правовремено и на основу одговарајуће припреме?
3. На који начин се проводи поступак давања у закуп пољопривредног земљишта у својини РС?
4. Да ли се праћење, извјештавање и анализа проведених поступака давања у закуп пољопривредног земљиштем у својини РС врше у циљу унапређења ефикасности располагања тим земљиштем?

1.3. Дизајн и методолошки оквир ревизије

У овом дијелу извјештаја представљени су обим и ограничења ревизије, извори из којих су прикупљени подаци и информације, методе прикупљања и анализе података и информација и критеријуми ревизије за оцјењивање.

1.3.1. Обим ревизије и ограничења

Процес давања у закуп пољопривредног земљишта у својини РС, у контексту ове ревизије, обухвата поступке и активности утврђивања површина и стања расположивог пољопривредног земљишта у својини РС и успостављања потпуних и поузданих евиденција, као и постојање и примјену одговарајућих регулаторних, развојних и планских докумената релевантних за располагање тим земљиштем путем закупа. Такође, обухвата и припрему, покретање и провођење поступака давања земљишта у закуп, праћење и анализе проведених поступака и реализације уговора о закупу, обнову уговора о закупу те предузимања мјера за унапређење стања у овој области.

У овој ревизији учинка кључна испитивања и прикупљања података, докумената и информација извршена су у Влади РС–МПШВ и ЈЛС. У процесу давања пољопривредног земљишта у закуп, према релевантној регулативи, улоге и одговорности ових институција су примарне. Такође, наведене институције требале би располагати потребним ресурсима за успјешну реализацију активности у овом процесу. Одређене испитивања, у циљу свеобухватнијег сагледавања и бољег разумјевања ревизијског проблема, извршена су и у Министарству финансија, Правобранилаштву Републике Српске, Републичкој управи за геодетске и имовинско-правне послове и Републичкој управи за инспекцијске послове.

Поступци давања у закуп пољопривредног земљишта у својини РС, који у контексту ове ревизије обухватају активности од утврђивања приједлога одлуке о расписивање јавног огласа за давање у закуп пољопривредног земљишта до закључења уговора о закупу и увођења закупопримаца у посјед земљишта, детаљније су сагледавани у одабраном узорку од шест ЈЛС (Бијељина, Градишка, Козарска Дубица, Пелагићево, Србац и Требиње). Испитивани су поступци давања пољопривредног земљишта у закуп који су били у некој фази провођења у периоду 2015-2019. година.

Избор узорка ЈЛС је извршен према сљедећим критеријумима: административно-територијални распоред, површине обрадивог пољопривредног земљишта, величина процијењених површина (обрадивог) пољопривредног земљишта у својини РС које нису стављене на располагање корисницима, покренути поступци давања у закуп и површине пољопривредног земљишта дате у закуп корисницима, број закључених и раскинутих уговора о закупу, различитост приступа и пракси.

Генерално посматрано, ревизија је обухватила петогодишњи период и то: 2015, 2016, 2017, 2018. и 2019. годину. Имајући у виду да су уговори о закупу закључени на период и до двадесет пет година, у појединим аспектима испитивања су вршена и у ранијем периоду, у складу са конкретним потребама и ревизијским питањима. Измјене релевантних прописа настале у посматраном периоду, су анализирани и узете у обзир приликом провођења испитивања. Овако дефинисан временски обим ревизије омогућава сагледавање остварених резултата, кључних проблема и њихових узрока и посљедица те доношење поузданих закључака и давање препорука чијим провођењем је могуће унаприједити стање у овој области.

Јасно је да на процес давања у закуп пољопривредног земљишта у својини РС имају утицаја и други начини располагања тим земљиштем, опште политике у области пољопривреде, активности и надлежности институција попут Основних судова, Правобранилаштва РС, Републичке управе за геодетске и имовинско правне послове и сл, али наведено није било предмет испитивања у овој ревизији учинка. Ревизија се није бавила питањима усклађености са прописима и имовинско-правним односима, осим у дијелу и на начин који је директно у вези са ефикасношћу давања

пољопривредног земљишта у својини РС у закуп. Такође, нису вршена конкретна испитивања начина и намјенског утrophка средстава остварених по основу ЗоПЗ.

1.3.2. Извори ревизијских доказа

У циљу давања одговора на постављена ревизијска питања, потребни подаци, информације и документација доминантно су прикупљени у институцијама обухваћених овом ревизијом:

- МПШВ;
- ЈЛС.

У овим институцијама, извори података и информација су били:

- стратешки акти, планови и програми који се баве одређеним аспектима управљања пољопривредним земљиштем;
- законски и подзаконски прописи релевантни за пољопривредно земљиште;
- закључци и други акти Владе РС релевантни за располагање пољопривредним земљиштем;
- извјештаји и информације надлежних институција у вези са располагањем пољопривредним земљиштем;
- евиденције о пољопривредном земљишту;
- одлуке, рјешења и други акти надлежних институција у вези са давањем пољопривредног земљишта у закуп;
- јавни огласи за давање пољопривредног земљишта у својини РС у закуп;
- извјештаји, информације, приједлози, записници и други документи надлежних органа и комисија у вези са поступцима давања пољопривредног земљишта у закуп;
- уговори о закупу пољопривредног земљишта у својини РС;
- записници о увођењу у посјед закупопримаца;
- буџети, извјештаји о извршењу буџета и други финансијски извјештаји и документи.

Одређени подаци, информације и документација су прикупљени и из других извора као што су:

- Министарство финансија;
- Републичка управа за геодетске и имовинско-правне послове;
- Републичка управа за инспекцијске послове;
- Правобранилаштво РС;
- корисници и потенцијални корисници пољопривредног земљишта у својини РС;
- удружења пољопривредних произвођача;
- студије, публикације, извјештаји и информације владиних, невладиних, међународних и других организација, а које су се бавиле овом тематиком;
- стручна литература, научни и стручни радови и публикације.

1.3.3. Методе прикупљања и анализе доказа

Потребне податке и информације ревизија је прикупила примјеном сљедећих метода:

- инспекцијом - прегледом документације;
- увидом у стратешка акта, планове и програме;
- проучавањем законских и подзаконских прописа;
- проучавањем студија, публикација, извјештаја и информација;
- интервјуима са представницима институција обухваћених ревизијом и других институција из којих ће се прикупљати подаци;
- интервјуима са представницима пољопривредних произвођача и закупцима;
- проучавањем искустава и пракси других земаља;
- упитницима;
- посматрањем и фотографисањем стања на терену.

Анализа и вредновање прикупљених ревизијских доказа извршено је примјеном сљедећих метода:

- методе анализе и синтезе;
- анализа стратегија, политика, планова и програма који се односе на располагање пољопривредним земљиштем у својини РС;
- анализа законских и подзаконских прописа;
- квалитативне анализе интервјуа, упитника, процеса, документације, података и информација;
- методе статистичке анализе;
- методе индукције и дедукције;
- компаративне методе;
- мапирање процеса, поступака и процедура;
- каузалне методе.

На основу дефинисаног обима ревизије, утврђених извора и начина прикупљања потребних података и информација, те њиховом адекватном анализом, обезбијеђени су довољни, релевантни и поуздани ревизијски докази у овој ревизији учинка. Затим, примјеном дефинисаних критеријума формиран су налази и закључци ревизије и понуђене препоруке надлежним институцијама за унапређење процеса давања у закуп пољопривредног земљишта у својини РС.

1.3.4. Критеријуми ревизије

Критеријуми ревизије произилазе из дефинисаног ревизијског проблема и формулисани су у складу са конкретним питањима. Углавном се заснивају на исказаним одређењима, регулативи и добрим управљачким праксама.

Критеријуми који су примјењени током провођења главне студије су:

- Постојање, јасноћа и реализација одређења надлежних институција у погледу располагања пољопривредним земљиштем;
- Правни и административни оквир у области располагања пољопривредним земљиштем;
- Постојање и провођење програмско-планских документа у вези са располагањем пољопривредним земљиштем у својини РС;
- Постојање, комплетност и поузданост евиденција о пољопривредном земљишту у својини РС;

- Постојање функционалног информационог система и базе података о пољопривредном земљишту у својини РС као основе за доношење управљачких одлука;
- Једноставан и брз поступак давања у закуп пољопривредног земљишта у својини РС;
- Постојање и примјена јасних процедура у погледу начина и учесталости праћења, извјештавања, те надзора у погледу давања овог земљишта у закуп;
- Постојање и садржај извршених анализа и на њима заснованих приједлога мјера за унапређење стања у области располагања пољопривредним земљиштем у својини РС путем закупа;
- Добре управљачке праксе;
- Ставови и очекивања корисника и потенцијалних корисника пољопривредног земљишта у својини РС;
- Релевантне праксе држава окружења.

1.4. Садржај и структура извјештаја

Овај извјештај ревизије учинка садржи пет узајамно повезаних поглавља, у којима су представљени:

1. Увод – основни разлози и мотиви због којих се ГСРЈС РС определили да проведе ревизију учинка у области давања у закуп пољопривредног земљишта у својини РС. У овом поглављу представљени су дизајн и методолошки оквир ревизије учинка (ревизијски проблем, ревизијска питања, обим и ограничења ревизије, критеријуми ревизије, извори, методе прикупљања, анализе и вредновања ревизијских доказа).
2. Опис предмета ревизије – карактеристике предмета ревизије, регулатива карактеристична за област пољопривредног земљишта, прије свега, у сегменту располагања истим путем закупа, те релевантне улоге, надлежности и одговорности институција у РС у контексту испитиваног ревизијског проблема.
3. Налази – дају одговоре на постављено основно и остала ревизијска питања. Налази ревизије подијељени су у неколико потпоглавља, у складу са ревизијским питањима.
4. Закључци – закључци који су засновани на налазима ревизије.
5. Препоруке – дате су препоруке чијим провођењем би требало да се обезбиједи ефикасније давање у закуп пољопривредног земљишта у својини РС.

Извјештај садржи и прилоге који омогућавају боље разумијевање предмета ревизије, те налаза, закључака и препорука ревизије учинка.

2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ

2.1. Карактеристике предмета ревизије

Предмет давања у закуп је пољопривредно земљиште у својини РС, као и одређено пољопривредно земљиште¹⁴ којим РС има право располагања на основу важећих прописа, а у евиденцијама непокретности тренутно се не води као њена својина и посјед.

Развојно-планска документа, чија је обавеза доношења утврђена ЗоПЗ, а која су релевантна за ову ревизију учинка, су основе заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта и нарочито (годишњи) програм коришћења пољопривредног земљишта у својини РС.

Пољопривредно земљиште у својини РС може се ставити на располагање правним и физичким лицима: давањем у закуп, прометом пољопривредног земљишта или концесијом правним лицима, искључиво ради заснивања пољопривредне производње. Начин, услови и поступак давања у закуп пољопривредног земљишта у својини РС, који су уређени Правилником ДЗ обухватају читав низ корака и активности субјеката, прије свега ЈЛС, МПШВ и понуђача, почев од активности припреме јавног огласа за давање у закуп пољопривредног земљишта у својини РС, преко расписивања јавног огласа, заступања приспјелих понуда, утврђивања најповољнијих понуда, закључења уговора о закупу и увођења закупопримаца у посјед, до праћења реализације уговора о закупу и надзора у овој области.

Наведено земљиште даје се у закуп путем јавног огласа прибављањем писаних понуда, а изузетно, ако није додијељено у закуп на основу претходно проведеног јавног огласа за прибављање писаних понуда, додијељује се путем јавног огласа за усмено јавно надметање. У случају неуспјелог поступка давања земљишта у закуп путем писаних понуда, поступак се понавља путем јавног надметања до коначног давања земљишта у закуп. Уколико након закључења уговора са најповољнијим понуђачем целокупно земљиште из јавног огласа не буде додијељено, Комисија за давање у закуп пољопривредног земљишта може позвати понуђаче чије понуде нису прихваћене као најповољније да поднесу нове писмене понуде за пољопривредно земљиште које није додијељено. Пољопривредно земљиште може се давати у закуп по систему катастарске честице, дијела или дијелова катастарских честица и блок парцеле која се састоји од двије или више груписаних сусједних катастарских честица.

Додјела пољопривредног земљишта у својини РС путем прибављања писаних понуда врши се по фиксним износима годишње закупнине по ха, који су утврђени у зависности од класа пољопривредног земљишта и разреда у које је конкретна ЈЛС сврстана према висинским појасима карактеристичним за пољопривредну производњу. У складу са тим, годишња закупнина пољопривредног земљишта је утврђена у распону од 30 до 120 КМ по ха. Путем јавног надметања додјела земљишта се врши према почетним цијенама годишње закупнине утврђеним на претходно наведен начин.

¹⁴ Пољопривредно земљиште на територији Републике Српске уписано у јавним евиденцијама као општенародна имовина, без уписаног права коришћења, управљања или располагања, друштвена, односно државна својина са правом коришћења, управљања или располагања у корист предузећа која су била предмет приватизације или је уписано као посјед тих предузећа. Пољопривредно земљиште на територији Републике Српске уписано у јавним евиденцијама као општенародна имовина, без уписаног права коришћења, управљања или располагања, друштвена, односно државна својина са правом коришћења, управљања или располагања или као посјед бивших друштвено-правних лица са сједиштем ван територије Републике Српске.

Утврђени поступци за давање у закуп пољопривредног земљишта путем прибављања писаних понуда и путем усменог јавног надметања не разликују се значајно у погледу учесника, фаза и активности. Кључна разлика је у томе што се, умјесто бодовања писаних понуда по утврђеним критеријумима и рангирања понуђача, у другом случају одабир најповољнијег понуђача врши на основу усменог јавног надметања.

Привредна друштва, предузетници и физичка лица могу се пријавити за додјелу пољопривредног земљишта у закуп уколико испуњавају прописане опште и посебне услове, с тим да конкретне посебне услове утврђује ЈЛС у складу са стањем развијености пољопривредне производње на подручју на коме се врши додјела пољопривредног земљишта у закуп. Утврђене су максималне површине пољопривредног земљишта које се могу дати појединачним закупопримцима у закуп, при чему конкретна ограничења површина прописује ЈЛС јавним огласом.

Земљиште дато у закуп не може се дати у подзакуп, нити друга лица могу по било ком основу користити то земљиште по основу договора са закупопримцем.

Уговор о закупу пољопривредног земљишта у својини РС може се обновити за исти период уколико закупопримац испуњава обавезе из уговора и жели да настави рад на пољопривредном земљишту које је добио у закуп, према процедури прописаној Правилником ДЗ. Такође, истим актом је утврђено да право првенства за додјелу у закуп пољопривредног земљишта у својини РС имају привредна друштва, предузетници и физичка лица, који су поднијели захтјев за обнову претходног уговора о закупу, али тај уговор нису могли да обнове јер нису били у могућности да користе цјелокупну површину пољопривредног земљишта које је било предмет уговора о закупу. Понуде за закуп поднесене од стране понуђача који имају закључен уговор о концесији се разматрају уколико нема понуда других понуђача.

2.2. Институционалне улоге, надлежности и одговорности

Пољопривредним земљиштем у својини РС, као природним богатством и добром од општег интереса, располаже и управља Влада РС, односно ресорно надлежно МПШВ.

У контексту давања у закуп пољопривредног земљишта у својини РС, кључне улоге и надлежности, прије свега на основу прописа из области пољопривредног земљишта, су расподијељене између МПШВ и ЈЛС, те мањим дијелом других институција јавног сектора попут Републичке управе за инспекцијске послове. Одређене улоге и одговорности, битне за предмет испитивања, утврђене су у прописима који се односе на облигационе односе, имовинско-правне односе, улоге и надлежности републичке управе и локалне самоуправе и сл.

Народна скупштина РС, као орган законодавне власти, усваја законе у области пољопривредног земљишта и друге релевантне законе. Такође, доноси стратешке документе у области пољопривреде.

Најзначајније улоге, надлежности и одговорности у располагању пољопривредним земљиштем у својини РС путем закупа, према ЗоПЗ, имају Влада РС, МПШВ те ЈЛС, нарочито у погледу реализације оперативних задатака давања у закуп тог земљишта.

Надлежности и задаци Владе РС за тему која је била предмет испитивања ревизије су сљедеће:

- ✓ Доноси одлуку о изради Основе Републике;
- ✓ Доноси Основу Републике која се објављује у "Службеном гласнику Републике Српске";

- ✓ Уколико корисник пољопривредног земљишта у својини РС не користи дуже од једне економске године земљиште за пољопривредну производњу, Влада РС може, на приједлог надлежног органа општине, односно града, то земљиште преузети и дати на привремено коришћење другим правним и физичким лицима у сврху обављања пољопривредне производње.

МПШВ, као ресорно надлежно министарство за ову област, има сљедеће задатке:

- ✓ Одлуку о изради Основе општине доноси скупштина општине, након претходно прибављене сагласности МПШВ;
- ✓ Доноси програм за израду Основе Републике;
- ✓ Програм за израду Основе општине, доноси скупштина јединице локалне самоуправе уз сагласност МПШВ;
- ✓ Основу за општину доноси скупштина општине, уз претходно прибављено мишљење МПШВ;
- ✓ У сврху вођења информационог система о пољопривредном земљишту, односно земљишног информационог система, МПШВ води податке о земљишном покривачу, начину коришћења, педолошким и бонитетним особинама, потенцијалној ерозији, плодности земљишта, промјени намјене, погодности за узгој одређених култура, површинама пољопривредног земљишта у својини РС датим у закуп и концесију, мониторингу, деградацији и друге податке о стању пољопривредног земљишта;
- ✓ У вођењу евиденције о пољопривредном земљишту МПШВ остварује сарадњу са органом надлежним за имовинско-правне послове и институцијама у чијој надлежности је прикупљање и обрада података о пољопривредном земљишту;
- ✓ Пољопривредно земљишта у својини РС користи се у складу са годишњим програмом коришћења, који доноси скупштина јединице локалне самоуправе уз сагласност МПШВ;
- ✓ Уколико јединица локалне самоуправе не донесе годишњи програм коришћења у прописаном року, МПШВ може покренути поступак додјеле концесије за коришћење недодјелијеног пољопривредног земљишта;
- ✓ Одлуку о расписивању јавног огласа, као и услове огласа за закуп пољопривредног земљишта у својини РС утврђује и доноси скупштина ЈЛС (општине и града) на чијој се територији налази пољопривредно земљиште у својини РС, уз претходно прибављену сагласност МПШВ;
- ✓ Скупштина ЈЛС (општине и града) доноси одлуку о избору најповољнијег понуђача и додјели пољопривредног земљишта у својини РС у закуп, уз претходно прибављену сагласност МПШВ;
- ✓ У случају престанка уговора о закупу, закупопримац је дужан у року од шест мјесеци од дана престанка уговора о закупу да преда земљиште у посјед МПШВ;
- ✓ Врши управни надзор над спровођењем ЗоПЗ;
- ✓ Доноси програм коришћења пољопривредног земљишта у својини РС.

Ресорни министар има сљедеће надлежности и задатке:

- ✓ Доноси правилник којим се прописује садржај, начин израде и доношења програма за израду основе;
- ✓ Образује комисију коју обавља стручну контролу Основе Републике;
- ✓ Доноси правилник којим се прописују услови и начин давања у закуп пољопривредног земљишта у својини РС.

Надлежности и задаци ЈЛС су сљедећи:

- ✓ Одлуку о изради Основе општине доноси скупштина општине, након претходно прибављене сагласности МПШВ;

- ✓ Програм за израду Основе општине, доноси скупштина јединице локалне самоуправе уз сагласност МПШВ;
- ✓ Стручну контролу Основе општине врши комисија, коју образује скупштина општине;
- ✓ Основу за општину доноси скупштина општине, уз претходно прибављено мишљење МПШВ и она се објављује у службеном гласилу општине;
- ✓ Општине су дужне да МПШВ обавезно доставе један примјерак Основа општине у електронском облику;
- ✓ Уколико корисник пољопривредног земљишта у својини РС не користи дуже од једне економске године земљиште за пољопривредну производњу, Влада РС може, на приједлог надлежног органа општине, односно града, то земљиште преузети и дати на привремено коришћење другим правним и физичким лицима у сврху обављања пољопривредне производње;
- ✓ Пољопривредно земљишта у својини РС користи се у складу са годишњим програмом коришћења, који доноси скупштина јединице локалне самоуправе уз сагласност МПШВ;
- ✓ Одлуку о расписивању јавног огласа, као и услове огласа за закуп пољопривредног земљишта у својини РС утврђује и доноси скупштина ЈЛС (општине и града) на чијој се територији налази пољопривредно земљиште у својини РС, уз претходно прибављену сагласност МПШВ;
- ✓ Скупштина ЈЛС (општине и града) доноси одлуку о избору најповољнијег понуђача и додјели пољопривредног земљишта у својини РС у закуп, уз претходно прибављену сагласност МПШВ;
- ✓ На основу одлуке о избору најповољнијег понуђача на јавном огласу за закуп пољопривредног земљишта у својини РС, начелник општине или градоначелник и изабрани понуђач закључују уговор о закупу;
- ✓ ЈЛС дужна је да у року од седам дана од дана закључења уговора о закупу достави по један примјерак уговора о закупу надлежном органу за вођење јавних земљишних евиденција и МПШВ;
- ✓ ЈЛС које закључе уговоре о закупу пољопривредног земљишта дужне су да МПШВ годишње достављају извјештај о реализацији закључених уговора.

Инспекцијски надзор над извршавањем ЗоПЗ и подзаконских прописа донесених на основу њега обавља пољопривредна инспекција у саставу Републичке управе за инспекцијске послове и пољопривредна инспекција у саставу јединица локалне самоуправе. Одређене улоге, према наведеном закону, имају и друге институције попут Републичке управе за геодетске и имовинско-правне односе.

Конкретне надлежности МПШВ и ЈЛС и бројне, прије свега, оперативне активности у поступку давања у закуп пољопривредног земљишта у својини РС, као и обнови уговора о закупу, су утврђене Правилником ДЗ.

2.3. Правни и административни оквир карактеристичан за подручје и предмет ревизије

Народна скупштина РС је, на приједлог Владе РС, донијела стратешке и развојне документе које су, у појединим сегментима, важне и за располагање пољопривредним земљиштем у својини РС путем закупа:

- Стратегија развоја пољопривреде Републике Српске до 2015. године;
- Акциони план за реализацију циљева стратегије развоја сектора пољопривреде (2007 – 2016);
- Стратешки план развоја пољопривреде и руралних подручја Републике Српске 2016-2020.;

- Програми економских реформи Републике Српске донесени у периоду 2016-2019. године.

Основну правну регулативу у области располагања пољопривредним земљиштем у својини РС, карактеристичну за давање истог у закуп, чине ЗоПЗ и подзаконски прописи донесени на основу њега, од којих је за ову ревизију учинка најзначајнији Правилник ДЗ. Овим прописима су утврђени обавеза, садржај и поступак доношења програмско-планских докумената, припрема и провођење поступка давања у закуп земљишта, надзор и праћења реализације уговора о закупу и сл.

За разумијевање узајамног односа, улога и одговорности Владе РС, МПШВ и ЈЛС, у контексту испитиване теме, значајни су:

- Закон о републичкој управи;
- Закон о локалној самоуправи;
- Прописи из области облигационих и имовинско-правних односа и сл.

Постоји и низ других докумената¹⁵ значајних за предмет испитивања ове ревизије, као што су:

- Основа заштите, коришћења и уређења пољопривредног земљишта Републике Српске као компоненте процеса планирања коришћења земљишта
- Релевантни закључци Владе РС;
- Релевантна рјешења, одлуке и други акти донесени у МПШВ и ЈЛС;
- Уговори о закупу пољопривредног земљишта;
- Документ о политици додјеле концесија.

¹⁵ Прилог број 1 – Листа референци

3. НАЛАЗИ

Пољопривредно земљиште је важан и ограничен ресурс и ефикасно управљање истим, нарочито оним које РС непосредно располаже, је битан елемент за реализацију политика у области пољопривреде и друштва у цјелини.

У условима непотпуних и непоузданих евиденција о укупном пољопривредном земљишту у својини РС, његовом стању и коришћењу, изостала су јасна одређења и програмско-плански документи на којима би се заснивало дјеловање у овој области. Припреми поступка давања у закуп се углавном приступа спонтано, сам поступак је релативно сложен, оптерећен одређеним потешкоћама, а што се одражава и на његово трајање.

3.1. Управљачке претпоставке за располагање пољопривредним земљиштем у својини Републике Српске

Битне претпоставке за успјешно располагање пољопривредним земљиштем у својини РС путем закупа јесу постојање ажурних и потпуних база података и евиденција о том земљишту, утврђени циљеви и јасна одређења у погледу примјене овог начина располагања и одговарајући прописи.

РС не располаже информационом системом нити потпуним и поузданим евиденцијама о пољопривредном земљишту у својини РС за креирање јасних одређења у овој области. Стога се дјеловање у овој области углавном одвијало на основу закључака Владе РС. Углавном је изостало доношење прописаних и потребних програмско-планских докумената. Регулаторни оквир није потпун и јасан да би омогућио ефикасно давање пољопривредног земљишта у закуп.

3.1.1. Одређења надлежних институција и релевантни прописи

Одређења надлежних институција у погледу располагања пољопривредним земљиштем

Генерални циљеви и политике у области пољопривреде су утврђени у Стратешком плану развоја пољопривреде и руралних подручја Републике Српске 2016-2020. Стратешки циљеви и подциљеви, утврђени у овом документу, не односе се директно на тематику располагања пољопривредним земљиштем у својини РС.¹⁶ У Стратешком плану указује се на проблеме и потребу доношења законских и подзаконских аката за ефикасно рјешавање имовинско-правних питања везаних за пољопривредно земљиште, ажурирања земљишних евиденција и њихову дигитализацију, доношења програма коришћења пољопривредног земљишта у својини РС, повећање нивоа обрађености укупног обрадивог пољопривредног земљишта и сл.

Наведени проблеми су, и посљедње године реализације наведеног Стратешког плана, веома актуелни и директно се одражавају на реализацију закупа пољопривредног земљишта у својини РС.

Ни у Програмима економских реформи Републике Српске донесеним у периоду 2016-2019. године, тематика располагања пољопривредним земљиштем у својини РС није директно разматрана.

¹⁶ Стратегијом развоја пољопривреде Републике Српске до 2015. године било је планирано доношење стратегије коришћења, уређења и заштите земљишта у РС, те дефинисање акционог плана за реализацију стратегије, као и оснивање Агенције за земљиште.

Влада РС је средином 2006. године донијела закључак¹⁷ у којем је утврдила да, у тој фази додјеле пољопривредног земљишта под концесију, оквирно 3/4 укупне површине земљишта буде предмет додјеле путем концесије, уважавајући начело неуситњавања посједа. Преостали дио, оквирно 1/4 земљишта (издвојене парцеле, рубна подручја и сл.), према том закључку, биће предмет додјеле у наредној фази, путем закупа, превасходно за потребе научног и научноистраживачког рада (школе, факултети, институти), органску и интегралну производњу, развој фармерства, потребе општина, развој малог и средњег предузетништва у области аграра.

Видљиво је да су тадашња одређења фокусирана на концесије, а путем закупа се планирају додијелити рубне, издвојене и мање парцеле, за веома различите намјене. Иако се ради се о закључку Владе РС донесеном прије 14 година, који дефинише оквирни однос додјеле пољопривредног земљишта у својини РС путем закупа и концесије у том периоду, ревизији нису презентовани документи са исказаним одређењима надлежних институција из каснијег периода, којима је наведени оквирни омјер потврђен или другачије дефинисан. Конкретна одређења у погледу намјене и корисника земљишта које се додијељује путем закупа ни у каснијим документима нису детаљније прецизирана.

Приликом провођења активности на изради Документа о политици додјеле концесија током 2019. године, већина ЈЛС које су одговориле на дописе Комисије за концесије и МПШВ су, у погледу располагања пољопривредним земљиштем у својини РС у наредном периоду, дале предност закупу у односу на концесију.

Закључком Владе РС донесеним крајем 2013. године¹⁸ указано је да проблеми неажурности података о пољопривредном земљишту у земљишним књигама и другим јавним евиденцијама о непокретностима и правима на непокретностима, отежавају да Влада РС правилно и законито располаже истим путем додјеле концесија или давања у закуп и доводе до бројних судских спорова којима се наноси штета буџету РС. У том контексту закључком су утврђене одређене активности и њихови носиоци у циљу стварања тачне и ажурне јавне евиденције о пољопривредном земљишту у својини РС и спречавања потенцијалних штета по РС. Тачком четири овог закључка је утврђено да „Влада РС је става да се располагање пољопривредним земљиштем у својини РС, у смислу додјеле концесија или давања у закуп, убудуће могу предузимати само на оним непокретностима за које су подаци у јавним евиденцијама ажурни и поуздани, а имовинско-правни односи ријешени.“ Наведено несумњиво указује на потребу да се ријеша питање поузданости и ажурности евиденција о земљишту, те да се у закуп даје земљиште које не може довести до судских спорова и штете по буџет. Овим закључком Влада РС се обавезала да ће посебним рјешењем формирати интер-ресорну радну групу са задатком да изврши анализу усаглашености прописа који регулишу област имовинских односа на пољопривредном земљишту и евентуално предложи измјене и допуне истих у циљу усклађивања важећих прописа који уређују својинскоправни статус пољопривредног земљишта, као добра од општег интереса.

¹⁷ Закључак Владе РС број 04/1-012-1256/06 од 25.05.2006. године, донесен на основу Извјештаја Комисије за провођење поступка ревизије додјеле концесија за коришћење пољопривредног земљишта у својини РС, по објављеном Јавном позиву за прикупљање саминицијативних понуда

¹⁸ Закључак Владе РС број 04/1-012-2743/13 од 18.12.2013. године, донесен на основу Информације о стању у области концесија и закупа на пољопривредном земљишту с приједлозима рјешења

Влада РС је средином 2015. године донијела закључак¹⁹ којим је задужила МПШВ да са надлежним органима свих ЈЛС на којима се налази пољопривредно земљиште којим располаже РС, убрза поступке додјеле истог путем закупа и/или концесије. Такође, задужила је МПШВ да прати реализацију свих закључених уговора о закупу и концесији, континуирано сарађује са Пореском управом РС, те да, према свим закупопримцима и концесионарима који не извршавају уговорне обавезе, покрене све законом и уговором дефинисане процедуре. У Информацији о стању додјеле пољопривредног земљишта путем закупа и концесија, која је била основа за доношење овог закључка, исказана је намјера да се до тада идентификовано недодијељено пољопривредно земљиште у својини РС, површине 5.530 ха, у наредном периоду већином додијељује путем закупа, а свега 1/5 путем концесије. Наведеним закључком се указује на потребу ефикасније додјеле пољопривредног земљишта у својини РС путем закупа и концесија, те потребу (боље) сарадње институција, праћења реализације уговора и предузимања мјера према онима који не извршавају уговорне обавезе.

Влада РС је донијела и закључак којим је задужила Републичку управу за геодетске и имовинско-правне послове да МПШВ и ЈЛС пружи сву техничку и стручну помоћ за идентификацију површина пољопривредног земљишта у својини РС на подручју конкретне ЈЛС.

Из ревизији презентованих докумената је видљиво да је усмјеравање дјеловања надлежних институција у овој области, умјесто стратешким и развојним документима, често је вршено путем закључака Владе РС, донесених у циљу рјешавања уочених проблема. У стратешким документима и закључцима Владе РС нису јасно наведени, односно конкретизовани циљеви који се желе постићи и њихови приоритети (идентификовање дијела или свих расположивих површина пољопривредног земљишта, легално коришћење земљишта или толерисање нелегалног коришћења у функцији спречавања растања, већа обрађеност земљишта без обзира на висину закупнине или већи јавни приходи и виша цијена закупнина, рејонизација производње или давање у закуп земљишта за све врсте производње, већа продуктивност и укрупњавање произвођача и површина или задовољење потреба мањих произвођача и остатак становништва на селу итд.), начини на који се желе постићи (закуп, концесија, продаја), рокови у којима се нешто жели постићи, мјере и активности које треба предузети, обим и начин обезбјеђења потребних ресурса и сл.

Прописи релевантни за располагање пољопривредним земљиштем

Важећи ЗоПЗ донесен је 2006. године, а у међувремену су извршене четири његове измјене и допуне. Кључна одговорност за управљање пољопривредним земљиштем у својини РС, па и располагање истим путем закупа, је у надлежности Владе РС, те МПШВ као ресорно надлежног министарства. Измјенама овог прописа из 2012. године извршено је преношење значајаног обима послова и одговорности на ЈЛС, а МПШВ је надлежно за давање одређених сагласности. Ресорном министарству су, на овај начин, ограничени инструменти за директно располагање земљиштем путем закупа који би се могли примијенити, ако из било ког разлога ЈЛС не покрене поступак давања земљишта у закуп или не извршава неку од активности у процесу. Наведене измјене су образложене административном сложеношћу поступка, малим бројем извршилаца у МПШВ који раде на овим пословима, што има за посљедицу врло спору и отежану реализацију додјеле пољопривредног земљишта у својини РС посредством закупа, интересом ЈЛС да се убрза поступак, као и приједлозима двије ЈЛС да се

¹⁹ Закључак Владе РС број 04/1-012-2-1120/15 од 28.05.2015. године, донесен на основу Информације о стању додјеле пољопривредног земљишта путем закупа и концесија

процедуре закупа земљишта пренесу на ЈЛС. Једна од тих ЈЛС након измјена прописа није уопште проводила поступак давања у закуп пољопривредног земљишта у својини РС. Ревизији није презентовано да је преносу и повјеравању наведених послова ЈЛС претходила израда елабората о оправданости, као и предузимање других потребних активности²⁰.

ЗоПЗ не уређује посебним одредбама располагање пољопривредним земљиштем у својини ЈЛС, па су праксе ЈЛС у погледу располагања тим земљиштем различите. Поједине ЈЛС такво земљиште дају у закуп у оквиру поступака давања у закуп пољопривредног земљишта у својини РС, док друге ЈЛС властито пољопривредно земљиште дају у закуп по другачијим процедурама и на основу других прописа (Закон о локалној самоуправи, Закон о пољопривредним задругама и сл.).

У наредним налазима, приликом описивања конкретних проблема који утичу на ефикасност располагања пољопривредним земљиштем у својини РС путем закупа, детаљније су презентоване чињенице у вези са јасноћом и примјеном важећих прописа, прије свега ЗоПЗ и Правилника ДЗ, нарочито у погледу улога, надлежности и одговорности институција, доношења програмско-планских докумената, припреме и покретања поступка давања у земљишта у закуп, провођења поступка, праћења реализације закључених уговора о закупу, извјештавања и сл.

3.1.2. Програмско-плански документи и евиденције о пољопривредном земљишту

Програмско-плански документи релевантни за пољопривредно земљиште

Важни програмско-плански документи у области пољопривредног земљишта, чија је обавеза доношења прописана ЗоПЗ, су основе заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта које се доносе за територију РС и општине односно града. Основе општина односно градова требају бити усаглашене са основом за територију РС. За провођење Основа Републике прописано је доношење средњорочног програма заштите коришћења и уређења пољопривредног земљишта, а Основа општина годишњи програм радова заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта. Измјенама и допунама ЗоПЗ из 2019. године утврђено је да се Основе Републике доносе на период до 20 година, а Основе општина на период до 10 година. За Основе општина модификован је поступак њиховог доношења, прописана обавеза доношења правилника, уведене одређене казнене одредбе итд. Правилник о начину израде, садржају и доношењу програма за израду основе, није донесен у прописаном року, односно до закључења налаза ове ревизије.

Влада РС је крајем 2009. године усвојила документ под називом Основа заштите, коришћења и уређења пољопривредног земљишта као компоненте процеса планирања коришћења земљишта. На основу наведеног документа није донесен јединствен средњерочни Програм заштите, коришћења и уређења пољопривредног земљишта, којим је требало утврдити врсту и обим радова које треба извршити у периоду за који се програм доноси, предрачун радова и улагања средстава. Наведени документ у протеклих једанаест година није ажуриран, иако за тим постоји потреба.

До краја 2019. године ниједна ЈЛС није донијела Основу општине, а неколико њих је било углавном у почетним фазама израде овог документа.

²⁰ Закон о републичкој управи и Закон о локалној самоуправи

У посљедње двије године МПШВ је у више наврата подсјећало ЈЛС на законску обавезу доношења Основе општине. Поједине ЈЛС су у својим одговорима наводиле да су предузеле или намјеравају предузети одређене активности у том погледу, док су друге наглашавале да немају средстава за израду тог документа, а поготову за његову реализацију.

Пољопривредно земљиште у својини РС, према ЗоПЗ, се користи у складу са програмом коришћења. Наведени документ је темељ за конкретно располагање пољопривредним земљиштем у својини РС, с обзиром да је требао да садржи укупну површину земљишта у својини РС по катарстарским општинама, начин коришћења земљишта, податке о корисницима земљишта, податке о стању заштите, уређења и коришћења земљишта, површину земљишта планирану за давање у закуп, површину земљишта планирану за концесију и површину земљишта планирану за продају. Прије измјена ЗоПЗ из 2019. године, програм коришћења је требало доносити МПШВ у сарадњи са ЈЛС, док према тренутно важећим прописима годишњи програм коришћења доноси скупштина ЈЛС уз сагласност МПШВ, најкасније до краја марта текуће године. Иако се доносилац програма промијенио, прописани садржај програма није значајније мијењан. МПШВ може покренути поступак дојеле концесије за коришћење недодијељеног пољопривредног земљишта, уколико надлежни орган ЈЛС не донесе програм у прописаном року. У прелазним и завршним одредбама ЗоПЗ и даље се наводи да ће МПШВ у року од три мјесеца од ступања на снагу закона донијети програм коришћења земљишта у својини Републике. Ревизији нису презентоване анализе и мотиви за овакве измјене прописа.

МПШВ од прописивања до укидања обавезе, тј. у периоду од 2006. до 2019. година, није доносило програм коришћења пољопривредног земљишта у својини РС, као смјернице за располагање пољопривредним земљиштем у том периоду.

Информациони систем и евиденције о пољопривредном земљишту

МПШВ нема успостављен информациони систем или функционалну базу података о пољопривредном земљишту у својини РС. Кључне евиденције о том земљишту воде у ексел табелама са подацима који су углавном преузети из Републичке управе за геодетске и имовинско правне послове (катастарска честица, катастарска општина, површина, култура и класа земљишта, посједник и сл.). Наведене податке МПШВ је допунило са подацима о површинама земљишта датим у закуп и концесију, називима закупопримцима и концесионарима, недодијељеним површинама земљишта и сл. МПШВ такође, у посебним ексел табелама води податке о закљученим и раскинутим уговорима о закупу, наплаћеној закупнини итд. У складу са потребама, МПШВ од Републичке управе за геодетске и имовинско-правне послове прибавља посједовне листове, листове непокретности, геодетске карте и сл. У појединим случајевима неке од извршених услуга се наплаћују од МПШВ.

Важећим ЗоПЗ, односно измјенама и допунама истог из 2019. године, је утврђено да у сврху вођења информационог система о пољопривредном земљишту, односно земљишног информационог система, МПШВ води податке о земљишном покривачу, начину коришћења, педолошким и бонитетним особинама, потенцијалној ерозији, плодности земљишта, промјени намјене, погодности за узгој одређених култура,

површинама пољопривредног земљишта у својини РС датим у закуп и концесију, мониторингу, деградацији и друге податке о стању пољопривредног земљишта.²¹

Обавеза успостављања и вођења земљишног информационог система постоји од доношења овог закона 2006. године. Ранијим прописима било је јасно прописано да МПШВ води евиденцију о пољопривредном земљишту у свим облицима својине, као и евиденцију о свим видовима коришћења пољопривредног земљишта у својини РС те да евиденција о пољопривредном земљишту обухвата податке о појединачним парцелама и њиховој површини, катастарској култури и класи, кориснику, односно посједнику пољопривредног земљишта. Неуспостављање оваквих евиденција отежава креирање политика и ефикасно располагање пољопривредним земљиштем у својини РС.

У документу Основе заштите, коришћења и уређења пољопривредног земљишта Републике Српске као компоненте процеса планирања коришћења земљишта, коју је Влада РС усвојила 2009. године, наведено је да правилно газдовање пољопривредним земљиштем подразумијева постојање релевантне базе података о земљишту које је у власништву РС те из тог разлога један од приоритетних задатака МПШВ је креирање базе података пољопривредног земљишта у власништву РС.

Генерално, ни ЈЛС не посједују поуздане податке о расположивим површинама, културама и стварном стању пољопривредног земљишта у својини РС које није додијељено на коришћење, а није било предмет закупа. Отуда се поставља питање на основу чега ће израђивати употребљиве планске документе, попут Годишњег програма коришћења пољопривредног земљишта у својини РС, и доносити управљачке одлуке.

Евиденције о пољопривредном земљишту у својини РС којима располажу ЈЛС углавном се свде на основне податке о катастарским честицама, односно површинама које су биле предмет припреме јавних огласа за давање земљишта у закуп. Такође, најчешће се воде у виду ексел табела. До наведених података углавном су долазили у сарадњи са МПШВ и Републичком управом за геодетске и имовинско-правне послове. У погледу култура и класа земљишта, па и власништва, тако преузети подаци су често одступали од стварног стања на терену.

На примјеру Републике Србије видљива је важност успостављања одговарајућег информационог система у овој области. Информациони систем о пољопривредном земљишту Републике Србије²² омогућава да се процес давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини обједини, поједностави и заокружи, од израде годишњег програма коришћења, заштите и уређења земљишта, преко његове реализације, расписивања огласа и одржавања јавних надметања, до закључења уговора о закупу и праћења наплате закупа. У оквиру информационог система о пољопривредном земљишту Републике Србије су јавно доступне евиденције о додијељеном и слободном државном пољопривредном земљишту, подаци о оствареним цијенама закупа и сл. Исти доприноси смањењу појава узурпације, повећању су површине под закупом, а омогућава и идентификација необрађеног и напуштеног земљишта.

²¹ Члан 16. Закона о пољопривредном земљишту

²² Интернет страница: <https://gdigeoportal.rs/portal/apps/sites/#/upz>

3.2. Правовременост и припрема давања у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике Српске

Давањем расположивог земљишта у својини РС корисницима у најкраћем могућем року обезбиједило би се задовољавање интереса пољопривредних произвођача, легално коришћење земљишта, повећање прихода у буџетима РС и ЈЛС, као и реализација ширих друштвених циљева. Планска идентификација цјелокупног земљиште у својини РС, независно од појединачних поступака располагања истим, умногоме би олакшала и убрзала давање у закуп тог земљишта.

Идентификацију пољопривредног земљишта у својини РС у смислу стања, расположивости и адекватности површина за давање у закуп, ЈЛС углавном врше за дио површина, непосредно прије покретања поступка давања у закуп, а у неким сегментима и током поступка.

3.2.1. Правовременост и обухват припремних активности за давање пољопривредног земљишта у закуп

Релевантним прописима или планским документима, како на нивоу РС, тако и појединачних ЈЛС које су биле предмет детаљнијег посматрања, није утврђено које земљиште у својини РС и у ком року се треба понудити односно додијелити корисницима у закуп. Да би утврђивање таквог рока имало смисла, потребно је да постоје подаци о укупно расположивом земљишту и стварном стању тог земљишта, а у зависности од тога, на основу утврђених политика у овој области, било би могуће дефинисање конкретних активности и рокова.

Правилником ДЗ је дефинисано да надлежни орган ЈЛС на чијој територији се налази пољопривредно земљиште, обавља стручне послове у вези са прикупљањем потребне документације и вођењем поступка давања у закуп пољопривредног земљишта у својини РС. Такође, дефинисано је да припрему приједлога јавног огласа о давању у закуп тог земљишта, ЈЛС у сарадњи са представницима пољопривредних произвођача, проводи кроз сљедеће активности:

- а) дефинисање површина земљишта за закуп,
- б) прикупљање података о предметном земљишту,
- в) идентификација предметног земљишта на терену и
- г) утврђивање посебних услова за давање у закуп пољопривредног земљишта (број и врста грла стоке, величина посједа понуђача и други посебни услови).

Одредбама Правилника ДЗ није конкретизовано шта наведени послови и активности обухватају, на основу чега и на који начин се реализују. Посебно је нејасно шта подразумијева идентификација предметног земљишта на терену. ЈЛС су различито тумачиле и проводиле ове одредбе у погледу прибављања података и документације о земљишту, површина земљишта које су биле предмет идентификације и јавног огласа за давање у закуп, извођења геодетских радова и утврђивања стварног стања земљишта на терену, евентуалног цијепања и спајања катастарских честица земљишта, провјере и измјене катастарских култура и класа земљишта и сл. Поступање ЈЛС је условљењо схватањем њихове надлежности и одговорности, расположивим кадровима и финансијским средствима, захтјевима пољопривредних произвођача и сл. У сваком случају ради се о обимном и захтјевном послу у временском, кадровском и финансијском смислу. Будући да се ради о земљишту у својини РС, ЈЛС углавном немају документацију о том земљишту, односно прибављање те документације од стране надлежних субјеката морале су платити. Такође, ЈЛС у многим сегментима не могу самостално одлучивати и дјеловати, па су послове у вези са овим земљиштем код надлежних институција (Републичка управа

за имовинско-правне послове, надлежни судови и сл.) углавном обављале посредством МПШВ и уз сагласност МПШВ као ресорно надлежног министарства.

Из табеле број 1 видљиво је да се посматране ЈЛС нису организовано припремиле за давање у закуп пољопривредног земљишта у својини РС, већ су углавном проводиле Правилником ДЗ прописане активности, на начин на који су то разумјели и могли провести у датим околностима. Активности су се углавном проводиле непосредно прије планиране објаве конкретног јавног огласа. Градови Бијељина и Градишка нису реализовале поступке давања у закуп пољопривредног земљишта, од како је измјенама прописа из 2012. године то примарно улога ЈЛС.

Табела број 1 – Припрема за давање у закуп пољопривредног земљишта у посматраним ЈЛС

Р. бр.	Назив ЈЛС	Организоване и континуиране активности на утврђивању земљишта које може бити предмет закупа	Свеобухватне и ажурне евиденције о земљишту које може бити предмет закупа	Постојање развојно-планских докумената релевантних за давање земљишта у закуп (Основе општина и сл.)	Проведене активности на припреми конкретног приједлога јавног огласа	Комуникација и сарадња са пољопривредним произвођачима током припреме конкретног јавног огласа
1	Бијељина	Није реализован поступак давања у закуп пољопривредног земљишта у својини РС				
2	Градишка	Није реализован поступак давања у закуп пољопривредног земљишта у својини РС				
3	Козарска Дубица	НЕ	НЕ	НЕ	ДА	ДА
4	Пелагићево	НЕ	НЕ	НЕ	ДА	ДА
5	Србац	НЕ	НЕ	НЕ	ДА	ДА
6	Требиње	НЕ	НЕ	НЕ	ДА	ДА

Извор података: Документација из МПШВ и посматраних ЈЛС

ЈЛС нису проводиле континуиране активности на утврђивању свих расположивих површина пољопривредног земљишта на њеном подручју, те стања и коришћења таквог земљишта. У складу са тим не располажу ажурним подацима о укупним површинама недодијељеног земљишта које би могло бити предмет закупа, обрађености (коришћењу земљишта без правног основа), степену запуштености, процјенама трошкова привођења запушеног земљишта намјени и сл. Не прати се ни стање и коришћење земљишта које је евентуално било понуђено у закуп у раније објављеним јавним огласима, али није додијељено, као ни земљишта које је било предмет уговора о закупу, али је исти из неког разлога раскинут.

Евиденције о пољопривредном земљишту у својини РС којима располажу ЈЛС најчешће се воде у ексел табелама, углавном су резултат активности које су провођене током припреме и реализације јавног огласа за давање у закуп и односе се на парцеле које су биле предмет јавног огласа. Расположиве евиденције углавном се заснивају на земљишним евиденцијама које су у одређеној мјери непоуздане будући да исте често нису правовремено ажуриране. ЈЛС не воде ажурне евиденције о укупном земљишту, недодијељеним површинама и стварном стању тог земљишта на терену.

Посматране ЈЛС не располажу развојно-планским документима који би усмјеравали активности и олакшавали доношење одлука у вези са давањем у закуп пољопривредног земљишта у својини РС (површине за давање у закуп, запуштено земљиште, расподјела по врсти производње, формирање блок парцела, ограничења по закупопримцу и сл.). Стога се одлучивање врши појединачно за сваки поступак.

3.2.2. Провођење припремних активности за давање пољопривредног земљишта у закуп

Посматране ЈЛС нису, интерним актом или на неки други начин, прописале поступак припрема приједлога јавног огласа о давању у закуп пољопривредног земљишта у својини РС у смислу обухвата, активности, начину њихове реализације, носилаца, циљева и сл. У условима недовољне јасности Правилника ДЗ, схватање шта обухвата припрема јавног огласа условљена је датим околностима у погледу расположивих ресурса, процјене шта се мора урадити а шта није неопходно, интересовања пољопривредних произвођача и сл.

Површине пољопривредног земљишта које су биле предмет поступака давања у закуп највећим дијелом су дефинисане на основу исказаног интереса пољопривредних понуђача. До података и документације о пољопривредном земљишту које је било предмет закупа ЈЛС су долазиле на различите начине, а најчешће путем МПШВ или директно од Републичке управе за геодетске и имовинско правне послове. Такође, ЈЛС су често располагале и одређеним подацима и документацијом из ранијег периода ако је земљиште већ било предмет јавних огласа па није додијељено или је уговор о коришћењу раскинут и на основу извјештаја о раније вршеној идентификацији земљишта било од стране МПШВ или саме ЈЛС. Поједине ЈЛС су именовале комисије за идентификацију земљишта или је то радило МПШВ, док код других су то обављали запослени у ЈЛС без формалног задужења, уз подршку геодета.

Према Правилнику ДЗ пољопривредно земљиште може се давати у закуп по систему катастарске честице, дијела или дијелова катастарске честице и блок-парцеле. Једна блок-парцела састоји се од двије или више груписаних сусједних катастарских честица. Давање пољопривредног земљишта по систему блок-парцеле примјењује се у случају великог одступања тренутног стања коришћења предметних катастарских честица у односу на стање земљишне евиденције и у случају отежаног приступа предметним катастарским парцелама.

Из одредаба Правилника ДЗ није јасно које катастарске честице могу бити предмет закупа и да ли су земљишне евиденције о културама и класама и/или стварно стање на терену основа за дефинисање парцела које могу бити предмет закупа, од чега у великој мјери зависе површине земљишта које су предмет јавног огласа за давање у закуп, а тиме и додијељене површине. Ниједним документом није дефинисано у којим случајевима је оправдано не укључивање одређених катастарских честица или дјелове истих у поступак давања у закуп, када је потребно вршити цијепање или обједињавања катастарских честица и промјене катастарских култура и класа, па су се праксе посматраних ЈЛС разликовале.

Како земљишне евиденције у погледу културе и класе нису поуздане, дешавало се да се у закуп као обрадиво пољопривредно земљиште дају катастарске честице које се

воде као шума или пашњаки²³. МПШВ је, у већини случајева, инсистирало да ЈЛС изврше промјена култура прије закључења уговора о закупу, што успорава поступак, а наведени проблем само дјелимично рјешава. Такође, одређене катастарске честице се воде као обрадиво пољопривредно земљиште, а у стварности су у цјелости или дјелимично зарасле па чак имају карактер шума. Овакве ситуације остављају слободу у избору које ће катастарске честице бити предмет закупа, а које не.

Правилником ДЗ, нити неким другим актом, није прецизирано у којим конкретним ситуацијама се пољопривредно земљиште даје у закуп по систему катастарске честице, дијела или дијелова катастарске честице и блок-парцеле, као и чему треба давати приоритет. Треба имати у виду да катастарске честице могу бити веома уситњене и неправилног облика, али и веома великих површина, па и изнад ограничења површина по закупопримцу утврђених јавним огласом. Није јасно у којим случајевима се у закуп може давати дио катастарске честице (то је омогућено измјенама Правилника ДЗ из 2015. године), нпр. у случају да стање на терену не одговара земљишној евиденцији - постоји насип, пут, канал, шума и сл. У стварности се дешавало да предмет јавног огласа буду само они дијелови катастарских честица који нису запуштени²⁴, што онемогућава било какве накнадне мјере у вези са запуштеним земљиштем (закуп је на дуг рок, не постоји приступни пут, нема могућности и интереса да се то земљиште приведе намјени и сл.). Такође, дешавало се да одређене парцеле не буду додијељене у закуп, а околне буду додијељене, па недодијељеним није могућ приступ, што неминовно доводи до њиховог нелегалног коришћења или запуштања. За разлику од правилником прописаних услова, блок парцеле се често формирају од дијелова једне катастарске честице или у себи садрже дијелове више катастарских честица.

Посебни услови огласа, које дефинишу ЈЛС у циљу прилагођавања специфичним условима на свом подручју, се значајно разликују између ЈЛС, али и унутар ЈЛС по појединим јавним огласима, што указује на одсуство једнообразног одлучивање о пољопривредним произвођачима који имају право да конкуришу за закуп земљишта и приоритетима. У појединим случајевима у јавним огласима су утврђени посебни услови које одређене категорије понуђача не могу испунити (нпр. посебан услов је да понуђач има запослених минимално 20 радника, а дозвољено је достављање понуда физичким лицима) или упућују на тачно одређене понуђаче (нпр. да понуђачи имају потписан уговор о сарадњи са конкретно наведеним субјектом). Принципи дефинисања и оквир посебних услова би требало да су унапријед познати и засновани на утврђеним политикама и циљевима у овој области, како би се кроз дефинисање посебних услова у конкретном јавном огласу избјегао субјективизам како у погледу појединих врста производње, тако и самих пољопривредних произвођача.

Све посматране ЈЛС су проводиле одређени вид комуникације и сарадње са пољопривредним произвођачима у циљу припреме јавног огласа за давање у закуп пољопривредног земљишта у својини РС. До информација ЈЛС су долазиле организовањем одређених састанака у вези са закупом земљишта, комуникацијом са пољопривредним произвођачима који су постављали упите и исказивали интерес за закупом земљишта, као и разговорима приликом сусрета по разним другим основама. Током реализације ових активности често се појављује проблем да на подручју конкретне ЈЛС не постоје активна удружења произвођача по различитим врстама

²³ Поступак давање пашњака у својини Републике Српске на коришћење је утврђен Правилником о условима коришћења и висини накнаде за коришћење пашњака у својини Републике Српске који је донесен на основу Закона о пољопривредном земљишту

²⁴ Прилог број 4 – Примјер формирања блок парцела пољопривредног земљишта у својини Републике Српске за давање у закуп

производње која би адекватно заступала интересе свих произвођача са тог подручја. Град Требиње је, у оквиру припреме јавног огласа за давање у закуп пољопривредног земљишта, поред састанка и разговора са пољопривредним произвођачима, провео анкетирање у циљу прибављања потпунијих и поузданијих података о њиховој заинтересованости и потребама. Резултати анализа анкета били су основа за дефинисање површина пољопривредног земљишта по врстама производње, ограничења по закупопримцу и сл.

3.3. Провођење поступка давања у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике Српске

Ефикасно располагање пољопривредним земљиштем путем закупа, између осталог, захтијева што је могуће једноставнији поступак, са јасним надлежностима и задацима учесника и утврђеним роковима реализације.

Поступак давања у закуп пољопривредног земљишта је сложен са великим бројем корака и учесницима који могу успорити па и блокирати његову реализацију. Проблеми који се испољавају током поступка, попут неажурне земљишне евиденције, прописима не утврђених рокова реализације појединих активности, запустеног земљишта, спорних имовинско-правних односа и сл, утичу како на дужину трајања поступка, тако и на укупне површине земљишта дате у закуп.

3.3.1. Реализација поступка давања земљишта у закуп

Поступци давања у закуп у периоду 2015-2019. година

Поступак давања у закуп пољопривредног земљишта у својини РС, који је уређен Правилником ДЗ, од припреме и доставе одлуке о расписивању јавног огласа за давање у закуп пољопривредног земљишта у својини РС на сагласност МПШВ до закључења уговора о закупу и увођења закупопримаца у посјед обухвата велики број корака/активности, минимално петнаестак²⁵. Највећи обим посла обављају ЈЛС на чијем подручју се земљиште даје у закуп, како на нивоу Скупштине ЈЛС и (градо)начелника, тако и надлежних одјељења и комисије за давање земљишта у закуп. Улога МПШВ се огледа у давању одређених сагласности и поништавању јавног огласа или његовог дијела уколико се утврде неправилности.

Ревизији нису презентовани и ни документовани разлози постојања овако утврђених активности и њихових носилаца. Такође, није документовано да су вршена преиспитивања или анализе примјене дефинисаног поступка давања земљишта у закуп.

Нејасна је сврха доношења прописних одлука од стране Скупштине ЈЛС, имајући у виду да их предлаже сама ЈЛС, а МПШВ на исте даје сагласност. Прописани су рокови у којима Скупштина ЈЛС мора донијети ове одлуке, али не и за друге активности. При томе, није прописана процедура како поступати уколико Скупштина ЈЛС из неког разлога не усвоји одлуке, чиме се поступак давања земљишта у закуп суштински блокира. Уколико се сматра да Скупштина ЈЛС на одређени начин треба бити укључена у наведени процес, уважавајући обим и начин преношења надлежности са

²⁵ Прилог број 5 – Ходограм давања у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике Српске према Правилнику о поступку давања у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике Српске

републичког нивоа, а у контексту ефикасности поступка, сврсисходније је да Скупштина ЈЛС донесе одређене програмско-планске документе као основу за дјеловање у овој области и да се извјештава о реализацији истих, а не да буде директно укључена у два корака у сваком појединачном поступку.

МПШВ даје претходне сагласности на одлуке Скупштине ЈЛС, при чему није јасно шта је сврха давања сагласности, шта је конкретан предмет давања сагласности и критеријуми на основу којих МПШВ даје или ускраћује сагласност. Сви захтјеви које ЈЛС морају испунити да би добиле потребне сагласности од стране МПШВ нису наведени у прописима, те стога нису унапријед познати ЈЛС. Тако нпр. у пракси се појављује дилема у погледу могућности да катастарске честице, које се у земљишним евиденцијама воде као непољопривредно земљиште, буду предмет јавног огласа за давање у закуп.

Сложеност постојећег поступка у значајној мјери произилази и из чињеница да не постоје поуздане евиденције о пољопривредном земљишту у својини РС, његовом стању и коришћењу, да земљишне евиденције нису ажурне, па се у току самог поступка врше провјере и отклањају уочени проблеми. Нпр. измјене култура и класа земљишта у току поступка успорава наредне фазе. У појединим случајевима детаљна идентификација и обиљежавање парцела је вршено приликом увођења закупопримца у посјед. Проблеми су израженији уколико у фази припреме јавног огласа нису на одговарајући начин проведене потребне активности.

Према подацима из упитника попуњеног од стране МПШВ, у посматраном петогодишњем периоду, 2015-2019. година, у некој фази поступка давања у закуп пољопривредног земљишта у својини РС укупно је било је 24 поступка. Од тога два поступка нису уопште реализована, у Бијељини Скупштина града није усвојила одлуку о расписивању јавног огласа, а поступак у Градишци је поништен.²⁶ У наведене двије ЈЛС након тога нови поступци нису покретани. Од 22 реализована поступка, један није окончан у цјелости до краја 2019. године (Козарска Дубица).²⁷

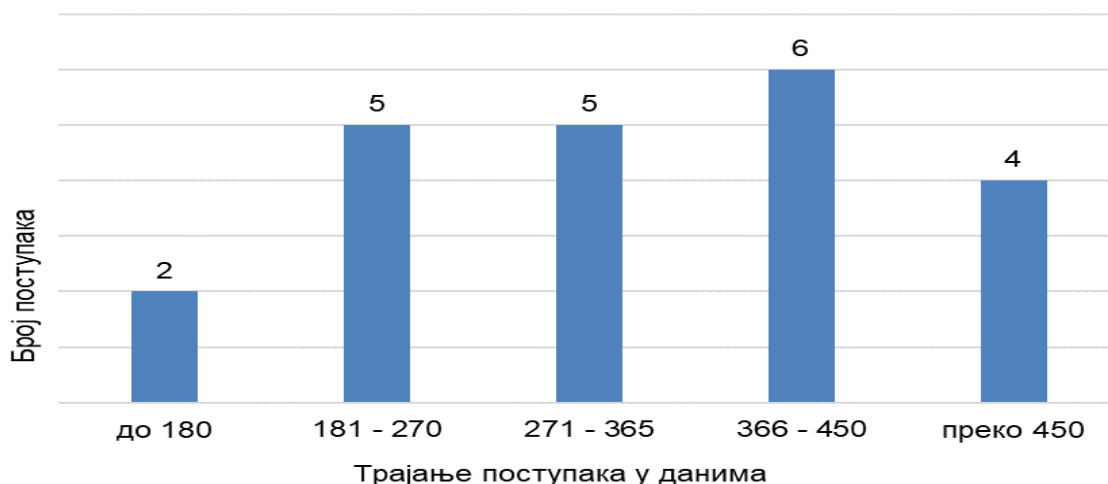
Реализовани поступци давања земљишта у закуп у просјеку су трајали 11,7 мјесеци. Просјечно трајање 18 поступака реализованих путем писаних понуда је нешто дуже и износило је 12,4 мјесеца, док су поступци реализовани путем усменог надметања просјечно трајали 8,4 мјесеца. Како значајније разлике између прописаних поступака не постоје, различито трајање се у највећој мјери може објаснити стеченим искуством учесника и већ идентификованим земљиштем кроз поступак давања у закуп путем писаних понуда.

Најбрже реализован поступак је трајао краће од пола године и радило се о поступку проведеном путем усменог надметања. Најдуже трајање једног поступка, а који је реализован путем писаних понуда, било је преко двије и по године.

²⁶ Прилог број 6 - Подаци о нереализованим поступцима давања у закуп пољопривредног земљишта у периоду 2015-2019. године

²⁷ Прилог број 7 - Подаци о реализацији и трајању поступака давања у закуп пољопривредног земљишта активних у периоду 2015-2019. године

Графикон број 1 - Број поступака давања у закуп пољопривредног земљишта у својини РС, који су били у некој фази реализације у периоду 2015-2019. година, на подручју цјелокупне РС по дефинисаним интервалима



Извор података: упитници МПШВ

Утврђени поступак давања у закуп пољопривредног земљишта у својини РС, за потребе анализе у овој ревизији учинка, подијелен је у 10 фаза, које обухватају активности од подношења захтјева ЈЛС за сагласност МПШВ на одлуку о расписивању јавног огласа за давање у закуп до закључења првих уговора о закупу пољопривредног земљишта у својини РС са закупопримцима.

Табела број 2 – Трајање поступака давања у закуп пољопривредног земљишта који су били у некој фази реализације у периоду 2015-2019. година, на подручју цјелокупне РС по дефинисаним фазама (трајање исказано у данима)

Фаза	Опис активности	Носилац активности	Просјечно трајање	Варијације
I	Давање сагласности МПШВ на одлуку ЈЛС о расписивању јавног огласа за давање у закуп пољопривредног земљишта	МПШВ	17	0 - 65
II	Доношење одлуке Скупштине ЈЛС о расписивању јавног огласа за давање у закуп пољопривредног земљишта	Скупштина ЈЛС	23	1 - 95
III	Расписивање јавног огласа за давање у закуп пољопривредног земљишта	ЈЛС/ (градо)начелник	38	2 - 143
IV	Обавјештење понуђачима и (градо)начелнику о резултатима давања у закуп пољопривредног земљишта	ЈЛС/Комисија за давање у закуп	71	16 - 328
V	Доношење коначне листе најповољнијих понуда	(градо)начелник	30	0 - 97
VI	Обавјештење понуђача о коначним резултатима давања у закуп пољопривредног земљишта	ЈЛС/Комисија за давање у закуп	4	0 - 78
VII	Достава (приједлога) одлука Скупштине ЈЛС о додјели пољопривредног земљишта МПШВ на сагласност	ЈЛС/ (градо)начелник	37	0 - 163
VIII	Давање сагласности МПШВ на одлуку Скупштине ЈЛС о додјели пољопривредног земљишта у закуп	МПШВ	38	0 - 460
IX	Доношење одлуке Скупштине ЈЛС о додјели пољопривредног земљишта	Скупштина ЈЛС	47	0 - 253
X	Закључивање уговора о закупу пољопривредног земљишта са закупопримцима - први уговор	(градо)начелник	45	11 - 112
Укупно трајање поступка - све фазе			351	128 - 939

Извор података: упитници МПШВ

Уколико посматрамо просјечно трајање 10 приказаних фаза, уочава се да нема изразито дугог трајања ни једне фазе. Међутим, варијације у трајању унутар сваке фазе када се посматрају појединачни поступци су значајне (од екстремно ниских - реализована истог дана, до екстремно високих - трајање у мјесецима). Усљед тога, у поступцима (осим неколико са најкраћим трајањем), уочава се барем једна фаза која траје значајно дуже него код других поступака. Тако нпр. конкретан поступак давања у закуп трајао је укупно 7,8 мјесеци (значајно краће од већине поступака и просјека), а од датума доношења одлуке Скупштине ЈЛС о расписивању јавног огласа за давање у закуп пољопривредног земљишта до расписивања јавног огласа протекло је готово 5 мјесеци (у просјеку ова фаза траје 45 дана, а у 2/3 поступака трајала је краће од мјесец дана).

Предмет окончаних јавних огласа за давање у закуп пољопривредног земљишта у својини РС (рачунате површине само за писане понуде јер за усмено јавно надметање у јавним огласима предмет додјеле су биле недодијељене површине из претходно проведених јавних огласа за писане понуде) било је пољопривредно земљиште укупне површине 4.911 ха, а додијељено је, односно закључени су уговори на површину од 2.895 ха или 61%. Од тога (дјелимично) запушеног земљишта је било око 1000 ха, а у закуп је дато близу половине.

Значајна површина земљишта која је била предмет јавног огласа, око 2.000 ха, од чега је нешто више од 1/4 запушено, није дата у закуп путем проведених поступака закупа. Ако се томе додају и површине које су биле предмет (приједлога) јавних огласа у Бијељини и Градишци од око 3.000 ха, намеће се закључак да по овом основу постоји око 5.000 ха недодијељеног идентификованог пољопривредног земљишта у својини РС. Колико је тачна површина тог земљишта које је било предмет јавних огласа, а које ни данас није обрађено или се користи без правног основа, нема поузданих података, али се сигурно ради о већини тог земљишта (могуће је да су се исте парцеле земљишта налазиле у два јавна огласа за давање у закуп или да су одређене површине додијељене путем концесије).

Обнова уговора о закупу

ЗоПЗ²⁸ је утврђено да се уговор о закупу може се обновити за исти период, подношењем захтјева за продужење ЈЛС, уколико закупопримац уредно испуњава обавезе из уговора и жели да настави рад на пољопривредном земљишту које је добио у закуп. Из овако формулисане одредбе нејасно је да ли се закључује нови уговор, под којим условима и колико се пута може поново закључити или се постојећи уговор продужава, односно анексира у погледу одредбе која регулише период на који се земљиште даје у закуп. Уколико се уговор може неограничено обнављати, само под условом да закупопримац поштује одредбе једном закљученог уговора (обнова уговора под истим условима), може се рећи да је уговор о закупу закључен на неограничен рок, под непромјењивим условима.

Важећим Правилником ДЗ²⁹, односно његовим измјенама и допунама донесеним 2016. године (непосредно послје реализације првих обнова уговора о закупу), утврђени су конкретни услови које мора испунити закупопримац да би имао право на обнову уговора, поступак обнове уговора, састав комисије за обнову уговора, рокови подношења захтјева за обнову уговора и сл. Ни Правилник ДЗ није јасно утврдио да ли се уговор о закупу може обновити једном или више (неограничен број) пута, али прецизира да ће се нови уговор закључити под истим условима као у претходном

²⁸ Члан 63. став 5. Закона о пољопривредном земљишту

²⁹ Чланови 49а, 49б, 49в. и 49г. Правилника о поступку давања у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике Српске

уговору. У пракси, МПШВ ове одредбе тумачи на начин да се уговор може неограничено обнављати (још увијек уговори нису обнављани више од једанпут), под условом да закупопримац поштује одредбе једном закљученог уговора, односно да се уговор обнавља искључиво под истим условима. То практично значи, да ако је закупопримац једном испунио услове из огласа, те након тога плаћа закупнину и земљиште је обрађено, уговор остаје на снази све док то он жели без обзира да ли су се околности примијениле (у погледу закупопримца-сточни фонд, пољопривредна механизација, врста производње, потреба за земљиштем и сл, појава других пољопривредника који би били конкурентнији на јавном огласу да не постоји могућност обнове уговора, измјена политика и опредјелјења надлежних институција и сл.). Свакако да је за закупце важна извјесност дугорочног коришћења земљишта, али је такође важно да надлежне институције задрже инструменте који омогућавају реализацију зацртаних циљева и политика које се током времена мијењају. Упитно је да ли је рок за подношење захтјева за обнову од 30 дана прије истека периода на који је закључен уговор адекватно одређен, јер у случају да велики број закупаца не обнови уговор, земљиште може бити необрађено или нелегално коришћено и цијелу годину (колико у просјеку траје поступак закупа), док се не распише и оконча нови јавни позив за давање у закуп пољопривредног земљишта.

Према подацима из упитника, које је попунило и доставило МПШВ, до краја 2019. године у РС су вршене активности на обнови уговора у седам ЈЛС.³⁰ У односу на иницијално закључене уговоре наконведеног поступка давања у закуп пољопривредног земљишта у својини РС, уочава се да је 1/3 тих уговора (приближно толика и површина) раскинута прије истека периода на који су закључени уговори. Такође, видљиво је да су закупопримци, који нису раскинули уговор, у великој већини (преко 90%) били заинтересовани за обнову уговора и сходно томе су поднијели и захтјев. Међутим, комисија за обнову уговора о закупу је утврдила, у складу са чим су и закључени нови уговори, да свега половина поднесених захтјева испуњава услове за обнову уговора, али уз врло велике варијације између појединих ЈЛС. Код четири ЈЛС свим закупопримцима који су поднијели захтјев уговори су обновљени, док код једне ЈЛС ниједан уговор о закупу није обновљен. Може се констатовати да од иницијално закључених уговора свега 1/4 је и обновљена (уговори су обновљени на нешто већу површину, око 30%).

У ЈЛС које су биле предмет детаљнијег посматрања ове ревизије учинка обнова уговора о закупу је вршена у три ЈЛС. Од 48 поднесених захтјева за обнову уговора у Градишци ниједан уговор није обновљен. У општини Козарска Дубица уговори нису обновљени за готово 2/3 поднесених захтјева, док у Бијељини за око 1/4 закупопримаца који су поднијели захтјеве за обнову, уговори нису обновљени.

Записници комисија за обнову уговора о закупу указују на бројне проблеме у реализацији уговора о закупу који су предмет обнове, које углавном проистичу из неадекватно проведених поступака давања у закуп у претходном периоду³¹, одсуства надзора над реализацијом уговора, али и изостанка предузимања адекватних мјера током трајања уговора о закупу. Закупопримци често нису могли бити у цјелости уведени у посјед земљишта које је предмет уговора о закупу јер је узурпирано или није обрадиво (запуштене површине, шума, канал, пут и сл.). Земљишне евиденције у погледу корисника, класа и култура су неажурне и значајно одступају од стварног стања на терену. Предмет додјеле биле су раштркане парцеле које нису чиниле једну

³⁰ Прилог број 8 - Подаци о обнови уговора о закупу пољопривредног земљишта у својини Републике Српске у периоду 2015-2019. година

³¹ Крајем 2013. године, у вези са Закључком Владе Републике Српске број 04/1-012-2-2518/13 од 22.11.2013. године, са већином закупопримаца су закључени анекси уговора о закупу којима им је омогућено да закупнину плаћају у складу са површинама које заиста обрађују

производну цјелину, што је стварало могућност да се обрађују веће површине од закупљених. Такође, поједини закупопримци су се међусобно договарали о подјели закупљених парцела, па су само дјелимично користили парцеле које су биле предмет њиховог уговора о закупу.

Комисија је углавном посао обављала канцеларијски, у кратком року, на основу докумената којима је располагала, без утврђивања стварног стања на терену.

У оваквим условима и комисије за обнову уговора су различито поступале, прије свега у жељи да земљиште буде легано обрађено и закупопримци не буду оштећени за проблеме које нису узроковали. Нпр. у Бијељини су обнављани уговори и уколико закупопримац није користио цјелокупну површину, у Градишци су закупопримци за које су констатовали да испуњавају услове за обнову уговора из одређених разлога предложени за приоритете у наредном јавном огласу, у Козарској Дубици су предложени за приоритете у наредном јавном огласу и они закупопримци који нису обрађивали парцеле које су предмет уговора већ неке друге и сл.

Према важећем Правилнику ДЗ³², тачније његовим измјенама из 2016. године, утврђено је да право првенства за додјелу у закуп пољопривредног земљишта у својини РС имају привредна друштва, предузетници и физичка лица, који су поднијели захтјев за обнову претходног уговора о закупу, али тај уговор нису могли да обнове јер нису били у могућности да користе цјелокупну површину пољопривредног земљишта које је било предмет уговора о закупу. Наведена одредба није детаљније образложена, а неуобичајена је имајући у виду друге одредбе прописа који регулишу ову област и самог уговора о закупу који обавезују закупопримца да у потпуности обрађује пољопривредно земљиште које је предмет закупа. Ова измјена Правилника је омогућила рјешавања уочених проблема на терену, за које највећу одговорност сносе јавне институције, а не закупопримци.

Могућност права првенства предвиђена Правилником ДЗ је коришћена и предложена приликом поступака обнове уговора о закупу у Градишци и Козарској Дубици.

Комисија за обнову уговора у Градишци је за свих 48 поднесених захтјева за обнову уговора о закупу (на површину од 687 ха) предложила да се закупопримцима у новом јавном огласу приоритетно омогући додјела пољопривредног земљишта у својини РС на подручју општине Градишка у површини која је била предмет уговора о закупу, без обзира да ли је закупопримац користио цјелокупну површину. Право првенства за наведене закупопримце није реализовано, будући да јавни оглас није расписан.

У Козарској Дубици комисија за обнову уговора је предложила да 31 закупопримац има приоритет приликом наредног јавног огласа, максимално до закупљене површина коју су обрађивали. Право првенства реализовано је у поступку проведеном током 2019. године, на начин да су у јавном огласу издвојене намјенске површине за ове закупопримце, а потом и закључени уговори о закупу на исте.

³² Члан 4. став 1. Правилника о поступку давања у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике Српске

3.3.2. Проблеми који оптерећују поступак закупа

Предмет детаљнијег испитивања били су поступци давања у закуп пољопривредног земљишта у својини РС активни у периоду 2015-2019. година у шест ЈЛС (Бијељина, Градишка, Козарска Дубица, Пелагићево, Србац и Требиње). Давањем земљишта у закуп је окончано 10 поступака, један поступак је на крају 2019. године још увијек био у току, док два поступка нису уопште реализована.

Табела број 3 – Подаци о поступцима давања у закуп пољопривредног земљишта у посматраним ЈЛС, а који су били у некој фази реализације у периоду 2015-2019. година

Р. бр.	Назив ЈЛС	Број поступака			Површине које су биле предмет јавног огласа (у ха)			Површине које су дате у закуп путем јавног огласа (у ха)			Закључени уговори	
		Укупно	Писане понуде	Усмено надметање	Укупно	Запуштене	Обрадиве	Укупно	Запуштене	Обрадиве	Број	% укупних површина
1	Требиње	4	2	2	190	0	190	160	0	160	38	84%
2	Србац	2	2	0	773	322	452	420	68	352	63	54%
3	Козарска Дубица	3	3	0	956	332	624	491	208	283	62	51%
	Козарска Дубица - поступак у току	1	1	0	531	0	531	236	0	236	30	45%
4	Пелагићево	1	1	0	350	21	329	227	10	217	31	65%
5	Градишка - поништен јавни оглас	1	1	0	2.892	204	2.688	0	0	0	0	0%
6	Бијељина - није расписан јавни оглас	1	1	0	235	79	156	0	0	0	0	0%
Окончани и нереализовани поступци		12	10	2	5.396	958	4.439	1.298	287	1.011	194	24%

Извор података: упитници МПШВ

Из наведеног је видљиво да је свега 1/4 пољопривредног земљишта које је било обухваћено неком фазом поступка давања у закуп у периоду 2015-2019. година, заиста и дата у закуп.

Трајање поступка у ЈЛС које су биле предмет детаљнијег посматрања одражава стање свих посматраних поступака у РС активних у периоду 2015-2019. година. Поступци у детаљно испитиваним ЈЛС у просјеку трају око годину дана, уз варијације између ЈЛС али и унутар истих ЈЛС. Ни једна фаза поступка, збирно посматрано, нема изразито дуго просјечно трајање, али су варијације унутар фаза између самих поступака веома значајне. Носиоци активности у поступку давања земљишта у закуп, често без јасних разлога, нису извршавали своје обавезе у разумним роковима. Важећим Правилником ДЗ није нормирано максимално трајање већине активности. С тим да и активности чије је трајање нормирано, у појединим случајевима нису извршене у прописаном року.

Поступци давања у закуп пољопривредног земљишта у Градишци и Бијељини су започети крајем 2017. и почетком 2018. године, али су прекинути већ у раној фази.

Децембра 2017. године општина Градишка је од МПШВ тражила сагласност приједлог Одлуке о расписивању јавног огласа за давање у закуп пољопривредног земљишта у својини РС на подручју те општине путем прибављања писаних понуда на укупну површину 2.892 ха. У веома кратким роковима МПШВ је дало сагласност, Скупштина општине донијела Одлуку и начелник расписао јавни оглас који је објављен 12.01.2018. године. Међутим, након пола године општина Градишка је од МПШВ тражила сагласност на приједлог Одлуке о поништењу Одлуке о расписивању јавног огласа за давање у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике Српске на

подручју општине Градишка путем прибављања писаних понуда уз образложење да је пристигло далеко више понуда од очекиваног броја, да бодовањем понуда многи пољопривредни произвођачи са значајним сточним фондом не би добили пољопривредно земљиште, да пољопривредно земљиште није територијално правилно распоређено због недостатка слободног земљишта у неким катастарским општинама, да на око 500 ха земљишта које је предмет јавног огласа није поднесена ни једна понуда, да поред земљишта предвиђеног за додјелу предметним јавним огласом, постоје додатне, значајне површине од 800 ха које ће бити ослобођене анексирањем концесионих уговора итд. МПШВ је дало сагласност наводећи да је утврђено да је захтјев општине Градишка оправдан, те да ће се прихватањем истог омогућити да се у наредном периоду распише нови јавни оглас за давање у закуп већих површина пољопривредног земљишта у својини РС. Скупштина општине Градишка је средином јуна 2018. године донијела Одлуку о поништењу Одлуке о расписивању Јавног огласа за давање у закуп пољопривредног земљишта у својини РС на подручју општине Градишка путем прибављања писаних понуда. Јавни оглас за давање у закуп пољопривредног земљишта није расписан након тога, тако да на крају 2019. године на цјелокупном подручју те ЈЛС су активна два уговора о закупу пољопривредног земљишта у својини РС укупне површине око 53 ха.

Након вишегодишње преписке и више упозорења од стране МПШВ, град Бијељина је у октобру 2017. године доставио први захтјев за сагласност на приједлог Одлуке и Јавног огласа за давање у закуп пољопривредног земљишта у својини РС на подручју града Бијељина путем писаних понуда. МПШВ је у одговору на тај захтјев тражило да се изврше одређене, таксативно наведене, корекције и допуни документација. Нови захтјев за сагласност на укупну површину земљишта од 235 ха, са извршеним корекцијама и додатном документацијом, град Бијељина доставља у јануару 2018. године, на који МПШВ у кратком року даје сагласност. Међутим, Скупштина града Бијељина је крајем марта 2018. године донијела закључак да се не усваја Одлука о расписивању Јавног огласа за давање у закуп пољопривредног земљишта у својини РС на подручју града Бијељина путем прибављања писаних понуда. Убрзо након тога Скупштина града је МПШВ доставила и иницијативу за измјену Правилника ДЗ, да се омогући право првенства за додјелу у закуп пољопривредног земљишта у својини РС под што повољнијим условима свим пољопривредним произвођачима који полажу право на поврат пољопривредног које је одузето последице другог свјетског рата. Наиме, представници града Бијељина сматрају да се углавном ради о земљишту на које права полажу физичка лица која због стављања ван снаге одређених закона нису иста успјела реализовати, док значајан број других физичких лица јесте. Након наведених активности није расписан нови јавни оглас.

Општина Србац је имала значајних проблема у погледу расписивања јавног огласа за давање у закуп пољопривредног земљишта у својини РС. Општина је септембра 2012. године доставила МПШВ захтјев са сагласност, на који је наредног мјесеца МПШВ одговорило и тражило измјену и допуну документације од стране ЈЛС. Овај поступак се ту зауставио и није настављен. Потом је општина Србац у новембру 2013. године поново тражила сагласност за два поступка давања земљишта у закуп (воћарска производња и остале врсте производње - ратарска, сточарска, повртларска), на које је МПШВ дало сагласност уз бројне услове. Јавни огласи су објављени децембра 2013. године у Службеном гласнику општине, а потом у медијима. Због, како се образлаже, процедуралних грешака у објави јавног огласа, ЈЛС је у фебруару 2014. године доставила МПШВ захтјев за сагласност за поништавање истих, а у марту 2014. године МПШВ је дало сагласност. У августу 2014. године општина Србац је поново доставила МПШВ приједлоге јавних огласа на сагласност (воћарска и остала – ратарска, сточарска, повртларска производња), на које је МПШВ октобра 2014. године дало сагласност, уз услов доставе скица парцела. Међутим Скупштина општине никада није усвојила Одлуку о расписивању јавног

огласа нити је исти расписан. МПШВ је инсистирало у великом броју наврата дописима да је ЈЛС изјасни о статусу јавног огласа, што је ЈЛС у два наврата учинила (навођени проблеми у вези са радом Скупштине општине), па је предлагала да се јавни оглас распише без одлуке Скупштине општине. Јавни огласи, који су заиста provedени, расписани су тек почетком 2017. године, што значи да је изгубљен период од четири године, у ком нису остваривани могући јавни приходи по основу закупа, а земљиште је нелегално коришћено или зарастало. Због неадекватне идентификације пољопривредног земљишта које је било предмет јавних огласа из 2017. године (неразграничено пољопривредно и шумско земљиште, погрешне евиденције у катастарском оперативу) исти су дјелимично поништени, због чега су одређени понуђачи остали без закупа пољопривредног земљишта.

Дјелимично поништавање јавног огласа, расписаног јуна 2018. године, извршено је и у Козарској Дубици јер је један дио површина земљишта (око 30 ха), које је било предмет јавног огласа, изузет због заинтересованости потенцијалног концесионара, што указује на одсуство јасних одређења у погледу располагања пољопривредним земљиштем. Наведено је продужило трајање поступка закупа за готово пола године.

Пракса ЈЛС у погледу садржаја и провођења јавних огласа се разликује између ЈЛС, а у неким сегментима постоје разлике и унутар саме ЈЛС.³³ Град Требиње, доследно тумачећи одредбе Правилника ДЗ, је расписивао јавни оглас за усмено надметање за површине земљишта које нису додијелене путем писаних понуда, док друге посматране ЈЛС то нису чиниле. У појединим случајевима су расписивани јавни огласи за само једну врсту пољопривредне производње у различито вријеме у односу на друге јавне огласе у конкретној ЈЛС (Требиње и Козарска Дубица), док је Србац истовремено расписао засебан јавни оглас за воћарску производњу и засебан јавни оглас за друге врсте производње. Код јавних огласа који су расписани за различите врсте производње, поједине ЈЛС су тачно дефинисале површине за сваку појединачну врсту производње, док то друге нису чиниле. Ограничења површина по једном закупопримцу су варијала како између јавних огласа у различитим ЈЛС, тако и унутар исте ЈЛС. Површине које су предмет јавног огласа су такође значајно варијале, од 1 ха до 700 ха. Овакве разлике у значајној мјери проистичу из различитих тумачења, а тиме и примјене важећих прописа, али и специфичности ЈЛС и појединачног јавног огласа.

У Пелагићеву и Козарској Дубици проблеми са узурпацијама, односно коришћењем пољопривредног земљишта без правног основа и неријешеним имовинско-правним односима на пољопривредном земљишту које је било предмет јавног огласа, узроковали су вођење судских спорова, који су отежавали додјелу појединих површина земљишта у закуп. У вези са тим јављали су се и проблеми правовременог увођења у посјед закупопримаца.

Давања у закуп пољопривредног земљишта је кадровски и финансијски захтјевно. Потребно је ангажовање значајног броја запослених у ЈЛС, а само трошкови објаве јавног огласа коштају и по неколико хиљада КМ. Међутим, ЈЛС углавном имају највеће трошкове током припреме јавног огласа, нарочито уколико се то детаљно проводи, а односе се на идентификацију земљишта у смислу прибављања потребне документације, ангажовање геодетских стручњака, цијепање и спајање катастарских честица, измјену класа и култура у евиденцијама и сл. С обзиром на стање евиденција о земљишту, ове активности су најзахтјевније, како у финансијском, тако и смислу потребних кадрова и времена за њихову реализацију. У одређеним јавним огласима,

³³ Прилог број 9 - Карактеристике јавних огласа за давање у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике Српске у посматраним јединицама локалне самоуправе

ажурирање земљишних евиденција је вршено након његове објаве што је успоравало наредне фазе поступка.

Поступак давања у закуп отежавају бројне и уситњене катастарске честице, често веома неправилног облика, које не прате стање на терену у погледу природних граница, канала, насипа и сл.

Подаци о поднесеним пријавама понуђача за поједине катастарске честице и блок парцеле нису поуздан показатељ заинтересованости понуђача, из разлога што се у великој мјери исти међусобно договарају око подјеле земљишта. У принципу таква пракса доприноси већем степену задовољавања интереса пољопривредних произвођача, с обзиром да према важећим прописима, понуђачи не могу поднијети понуду на већу површину од ограничења дефинисаних јавним огласом.

3.4. Надзор над процесом давања у закуп пољопривредног земљишта у својини РС

За ефикасност процеса давања у закуп пољопривредног земљишта у својини РС важно је, такође, да се поступци давања у закуп континуирано прате, преиспитују и анализирају, да уговори о закупу имају јасне одредбе које произилазе из прописа и циљева у овој области, да се реализација тих уговора континуирано прати и остварује увид у стање на закупљеном пољопривредном земљишту те на основу тога предузимају мјере за унапређење.

Поступци давања у закуп пољопривредног земљишта у својини РС се углавном не анализирају и не преиспитују, поједине одредбе уговора о закупу су непотпуне и нејасне, а праћење реализације истих се углавном своди на контролу плаћања закупнине и доставе извјештаја о обрађеним и засијаним површинама од стране закупопримаца.

3.4.1. Праћење и извјештавање о реализацији уговора о закупу

Одредбе релевантних прописа и самих уговора о закупу којима су утврђене надлежности и задаци институција у погледу праћења реализације уговора о закупу пољопривредног земљишта су непотпуне и недовољно јасне и као такве нису одговарајућа основа за једнообразно поступање и ефикасно функционисање овог сегмента располагања пољопривредним земљиштем. ЗоПЗ је прописано да управни надзор над спровођењем тог закона врши МПШВ, а инспекцијски надзор над извршавањем овог закона и подзаконских прописа донесених на основу њега обавља пољопривредна инспекција у саставу Републичке управе за инспекцијске послове и пољопривредна инспекција у саставу ЈЛС. Прописано је да пољопривредна инспекција, између осталог, врши контролу да ли закупци користе пољопривредно земљиште у својини РС у складу са законом и уговором о закупу те да су ЈЛС које закључе уговоре о закупу пољопривредног земљишта дужне да МПШВ годишње достављају извјештај о реализацији закључених уговора. Међутим, закон није прописао обавезу да ЈЛС прати реализацију уговора, већ да МПШВ годишње доставља извјештај о реализацији закључених уговора. Начин на који ЈЛС прибављају потребне податке и информације, као и садржај извјештаја који треба да се доставља МПШВ, такође нису прописани. У уговорима о закупу пољопривредног земљишта у својини РС садржана је одредба да је ЈЛС дужна да континуирано прати реализацију уговора и извјештај о томе доставља МПШВ, а да контролу коришћења пољопривредног земљишта које је предмет уговора о закупу

врши пољопривредна инспекција. При томе, није конкретно наведено шта значи континуирано праћење, који елементи из уговора и на који начин се прате и у којим интервалима се врши извјештавање. Из наведене одредбе у уговору нејасно је које су конкретне обавезе и задаци Републичке управе за инспекцијске послове, а које ЈЛС.

У одредбама ЗоПЗ и уговора у којима су набројане институције којима се достављају примјерци уговора о закупу, Републичка управа за инспекцијске послове није наведена, нити се истој уговори о закупу достављају. Републичка управа за инспекцијске послове углавном није обављала инспекцијске контроле у области располагања пољопривредним земљиштем у својини РС путем закупа. Инспекцијске контроле су евентуално вршене по позиву, односно пријави и већином су се односиле на нелегално коришћење пољопривредног земљишта.

Уговори не садрже експлицитне одредбе којима би се штитио и унапређивао квалитет земљишта, пратио ниво пестицида и других штетних материја у земљишту, захтијевала периодична промјена култура и сл.

Фокус надлежних институција, у погледу праћења реализације закључених уговора о закупу пољопривредног земљишта у својини РС, је стављен на уплате закупнина и достављања извјештаја о стању обрађених и засијаних површина пољопривредног земљишта које је предмет закупа од стране закупопримаца.

Кључну улогу у праћењу наплате закупнина има МПШВ. Протоколом о достави података о закупнини по основу закупа пољопривредног земљишта, који су Министарство финансија РС, Пореска управа РС и МПШВ закључили почетком 2014. године, дефинисана је сарадња и достава података о обрачуну закупнина и извршеним уплатама по овом основу на одговарајуће врсте прихода. МПШВ једном годишње доставља допис ЈЛС на чијем подручју постоји земљиште дато у закуп, са приложеним списком закупопримаца и подацима о стању дуга, образац извршења обавеза из уговора о закупу и образац извјештаја о стању обрађених и засијаних површина пољопривредног земљишта у својини РС које је предмет закупа.

Потврде о извршеним уплатама и извјештаје о стању обрађених и засијаних површина пољопривредног земљишта у својини РС које је предмет закупа, закупопримци достављају у надлежна одјељења општинске/градске управе. На основу властитих информација, као и података из МПШВ, ЈЛС, на предложеним обрасцима МПШВ, достављају опомене закупопримцима који нису извршили плаћање закупнине и доставили прописани извјештај.

ЈЛС достављају годишње МПШВ извјештај о реализацији уговора о закупу пољопривредног земљишта у својини РС, различите форме и садржаја, углавном са подацима о закупопримцима који нису извршили плаћање закупнине и нису доставили извјештај о стању обрађених и засијаних површина пољопривредног земљишта које је предмет закупа. У извјештају достављеном МПШВ поједине ЈЛС описују појединачне проблеме са којима се сусрећу, попут проблема у увођењу закупопримаца у посјед, потреби анексирања уговора о закупу, постојању запуштених и узурпираних површина земљишта и сл. МПШВ није презентовало ревизији да је достављене извјештаје ЈЛС анализирано у циљу креирања и провођења мјера за унапређење стања у овој области.

Према подацима МПШВ, до 31.12.2019. године, од укупне обавезе за 2019. годину од око 456 хиљада КМ на нивоу РС у цјелини, закупопримци са активним уговорима дуговали су око 93 хиљаде КМ, док су обавезе из претходних година, релативно мале и износе око 13 хиљада КМ. Због специфичности пољопривредне производње, поједини закупопримци своје обавезе измирују са мањим кашњењем.

МПШВ, у сарадњи са другим институцијама, према закупопримцима који не извршавају уговорене обавезе, а ту се прије свега мисли на неплаћање закупнине, покрене иницијативе за раскид уговора о закупу. Према евиденцијама МПШВ, од укупно 136 раскинутих уговора о закупу, у око ½ случајева то је извршено једнострано и против закупопримаца су покренути поступци код надлежних судова у циљу измирења свих обавеза по основу закупнине. Ненаплаћена дуговања по том основу на дан 31.12.2019. године су износила око 280 хиљада КМ. Преостали уговори о закупу су најчешће раскинути споразумно или су истекли а нису поднесени захтјеви за обнову.

Контрола стања обрађених и засијаних површина пољопривредног земљишта које је предмет закупа од стране ЈЛС се углавном своди на заступање извјештаја о стању обрађених и засијаних површина које достављају закупопримци, без одласка на терен и остварења личног увида. Нису сви закупопримци достављали извјештаје, иако им је то уговорна обавеза и могући основ за раскид уговора. Будући да дио закупопримаца није достављао прописане извјештаје, град Требиње је формирао посебну комисију са задатком да континуирано прати реализације појединачних уговора о закупу пољопривредног земљишта у својини РС на подручју града Требиња те да у сарадњи са надлежним одјељењем градске управе сачини извјештај и исти достави МПШВ. Комисија је обилазила површине земљишта које су предмет закупа и утврђивала да ли се и у којој мјери обрађују, односно да ли се земљиште користи намјенски. На основу записника о утврђеном стању за сваког појединачног закупопримца, комисија је сачињавала збирни извјештај који је достављен МПШВ.

Реализација осталих обавезе из закључених уговора о закупу, попут привођења култури запуштених површина предметног пољопривредног земљишта у уговореном року, није била предмет праћења надлежних институција.

Проблем у погледу праћења реализације уговора о закупу су одредбе уговора о обавезама закупопримца које су нејасно формулисане и није утврђен начин, односно документ којим се доказује њихова реализација, као нпр. да је закупопримац користио предметно земљиште у складу са одредбама ЗоПЗ. Такође, поједине одредбе које могу бити основа за отказ уговора закупопримцу су нејасне и тешко доказиве да би се на основу њих уговор заиста могао отказати, попут одредбе да је закупопримац дужан користити пољопривредно земљиште као „добар домаћин“.

3.4.2. Анализа давања земљишта у закуп и предлагање мјера за унапређење

Влада РС је 2015. године усвојила Информацију о стању додјеле пољопривредног земљишта путем закупа и концесије у којој је дат преглед дотадашњих активности на поступцима додјеле пољопривредног земљишта у концесију и закуп на подручју РС, а приказане су и одређене потешкоће уочене у току реализације ових поступака. Информација генерално садржи податке о површинама земљишта датим у закуп и концесију по ЈЛС, броју закључених уговора, наплаћеним концесионим накнадама и закупнинама, раскинутим уговорима и сл. Приликом разматрања и усвајања наведене Информације Влада РС је истовремено донијела закључке да се убрзају поступци додјеле пољопривредног земљишта у својини РС путем закупа и концесија, прати реализација уговора о закупу и концесији и предузимају мјера према закупопримцима и концесионарима који не извршавају уговорне обавезе. МПШВ је, у више наврата, достављало дописе ЈЛС у циљу подстицања ЈЛС и убрзавања давања земљишта у закуп. Након 2015. године МПШВ није израђивало и достављало Влади РС овакве информације из којих би било видљиво у којој мјери су реализовани ови закључци те какво је тренутно стање располагања пољопривредним земљиштем у својини РС.

У својим годишњим извјештајима о раду МПШВ углавном наводи основне информације и податке о проведеним активностима у вези са располагањем пољопривредним земљиштем у својини РС, попут измјене и допуне прописа, рјешавања имовинско-правних односа, расписаним и проведеним јавним огласима за давање земљишта у закуп и сл. Наведене информације су уопштеног карактера, без детаљних података и показатеља заснованих на анализама давања у закуп пољопривредног земљишта у својини РС.

Ревизији није документовано да МПШВ води систематизоване евиденције о давању у закуп пољопривредног земљишта у својини РС на начин који би омогућио анализу тог процеса у погледу расположивих површина земљишта за давање у закуп и стварног стања тог земљишта, трајања поступка закупа и остварених резултата, уочених проблема и сл. Отуда у посматраном периоду, у МПШВ нису ни вршене конкретне анализе располагања тим земљиштем путем закупа.

Скупштина ЈЛС и (градо)начелник, у посматраним ЈЛС, су упознати са проведеним поступцима давања пољопривредног земљишта у закуп на подручју конкретне ЈЛС, како путем директног учешћа у поступку, тако и путем извјештаја и информација надлежних одјељења. Посматране ЈЛС углавном нису вршиле анализе поступака давања у закуп које су проводиле у смислу анализе заинтересованости понуђача, трајања и резултата поступка, уочених проблема и сл. Град Требиње, за разлику од других посматраних ЈЛС, вршио је одређене анализе поступака давања у закуп пољопривредног земљишта са аспекта броја закључених уговора по катастарским општинама, пољопривредним произвођачима (правна лица, физичка лица), површинама датим у закуп према врстама производње, по расположивим, додијелим и недоддијелим површинама и сл. Наведене анализе су коришћене и као основа за расписивање наредних јавних огласа за давање земљишта у закуп путем усменог јавног надметања.

МПШВ је, у сарадњи са другим надлежним институцијама, предузимало значајне активности у циљу рјешавања имовинско-правних односа над земљиштем које је или може бити предмет закупа. Ипак, увидом у јавне огласе за давање у закуп пољопривредног земљишта уочава се да, за један дио површина пољопривредног земљишта које је предмет закупа, у индикацији посједника и даље су уписана права у корист бивших друштвених предузећа, ЈПШ „Шуме Републике Српске“, ЈЛС и сл. У сарадњи са надлежним институцијама, ЈЛС су проводиле усклађивања земљишних евиденција са стањем на терену за поједине катастарске честице земљишта у погледу култура и класа. Ревизији није презентовано да постоје донесени конкретни планови и извјештаји о реализацији ових активности из којих би било видљиво у којој мјери су исте проведене, односно када ће бити окончане у цјелости.

У посматраном периоду, у циљу унапређења давања у закуп пољопривредног земљишта у својини РС, вршене су измјене ЗоПЗ и релевантних подзаконских аката, а носилац тих активности је било МПШВ. Ревизији није документовано да су измјене прописа, релевантних за располагање земљиштем путем закупа, рађене на основу извршене детаљне анализе њихове примјене и уочених проблема. Образложења измјене прописа су углавном уопштеног карактера, без детаљног навођења како ће измјене унаприједити ову област и који позитивни ефекти се очекују.

МПШВ је креирало одређене обрасце попут одлуке о расписивању јавног огласа за давање у закуп пољопривредног земљишта у својини РС на подручју општине путем прибављања писаних понуда, јавног огласа за давање у закуп пољопривредног земљишта у својини РС на подручју општине путем прибављања писаних понуда, одлуке о избору најповољнијег понуђача и додјели у закуп пољопривредног земљишта у својини РС и уговора о закупу пољопривредног земљишта у својини РС, којима се олакшава рад ЈЛС и обезбјеђује коришћење јединствених образаца у различитим ЈЛС.

4. ЗАКЉУЧЦИ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је провела ревизију учинка на тему располагања пољопривредним земљиштем у својини Републике Српске путем закупа са фокусом на ефикасност тог процеса.

Пољопривредно земљиште је оскудан и у принципу необновљив природни ресурс кључан за обављање пољопривредне производње, односно обезбјеђење хране. Стратешки, организован и плански приступ надлежних институција у погледу располагања пољопривредним земљиштем, нарочито оних које је у својини Републике Српске, намеће се као императив. Ефикасно располагање пољопривредним земљиштем у својини Републике Српске путем закупа подразумева да се расположиво земљиште, према јасним процедурама и критеријима који проистичу из дефинисаних одређења надлежних институција, у што већем обиму и што краћим роковима, давањем у закуп додијели корисницима, који ће обрађивати закупљено земљиште и испуњавати своје уговорне обавезе. На тај начин се доприноси остваривању циљева у погледу легалне и квалитетне обраде земљишта, остваривања прихода од закупнине, омогућавања већем броју корисника, прије свега физичких лица и предузетника, да обављају и проширују своју пољопривредну производњу, повећања запослености и подстицања останка становништва на селу и сл.

На основу презентованих налаза, ревизија је утврдила основни закључак да у располагању пољопривредним земљиштем у својини Републике Српске путем закупа није остварен могући ниво ефикасности.

У складу са основним закључком утврђени су и појединачни закључци:

4.1 Располагање пољопривредним земљиштем у својини Републике Српске путем закупа не заснива се на довољно поузданим и ажурним евиденцијама, програмско-планским документима те довољно јасној и једнообразно примјењивој регулативи.

Испитивања ревизије су показала да надлежне институције у Републици Српској нису успоставиле информациони систем нити поуздане и функционалне базе података и евиденције о расположивим површинама и стању коришћења пољопривредног земљишта у својини Републике Српске. Непостојање свеобухватних и поузданих евиденција о пољопривредном земљишту у својини Републике Српске отежава доношење управљачких одлука у зависности од конкретне ситуације у вези са тим земљиштем (рјешавање имовинско-правних односа, располагање земљиштем путем закупа, рјешавање питања запуштеног земљишта, ажурирање катастарских и других евиденција о земљишту). Такође, отежава плански приступ давању земљишта у закуп те успорава, компликује и поскупљује сам поступак.

Програмско плански документи у вези са пољопривредним земљиштем у Републици Српској не постоје или су неупотребљиви за организованије и ефикасније давање у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике Српске.

Важећи прописи релевантни за процес давања у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике Српске, прије свега Закон о пољопривредном земљишту и Правилник о поступку давања у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике Српске, нису потпуни и довољно јасни у погледу улога, надлежности и одговорности институција, доношења програмско-планских докумената, надзора, припреме и покретања поступка давања у земљишта у закуп и сл.

4.2 Припреми поступака давања у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике Српске на нивоу јединица локалне самоуправе приступа се без утврђених програма, планова, процедура, конкретних активности и рокова, што резултира различитим приступима и праксама те неправовременим покретањем поступака давања земљишта у закуп.

Јединице локалне самоуправе нису проводиле организовано и у континуитету активности на утврђивању свих расположивих површина пољопривредног земљишта у својини Републике Српске на њиховом подручју, стања и коришћења таквог земљишта, па стога не располажу са ажурним евиденцијама о истом. Такође, не располажу ни са програмско-планским документима на основу којих би се приступило припреми поступака давања земљишта у закуп. Отуда су припремне активности у погледу одређивања површина пољопривредног земљишта које потенцијално могу бити предмет закупа, прибављање документације о површинама, културама, класама и својинско-правним односима, утврђивање стања на терену углавном вршене непосредно прије објаве јавног огласа за давање земљишта у закуп, често на основу иницијатива пољопривредних произвођача, потенцијалних закупопримаца.

4.3 Поступак давања у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике Српске је административно захтјеван и оптерећен различитим проблемима, што се рефлектује на дужину трајања поступака и укупне површине пољопривредног земљишта дате у закуп.

Утврђени поступак давања у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике Српске је релативно сложен, сачињен од великог броја корака и активности чије трајање углавном није временски ограничено, и са учесницима који могу успорити и блокирати поступак. Измјенама релевантних прописа нису претходиле детаљне анализе, а у појединим случајевима измјене прописа су биле више усмјерене ка прилагођавању датим околностима, него системском уређењу ове области.

Усљед недовољно поузданих и ажурних евиденција о пољопривредном земљишту у својини Републике Српске (у погледу површина, власништва, класа и култура земљишта, стварног стања на терену и сл.), постојања запуштених површина земљишта, неодговарајуће припреме и захтјевности самог поступка, изостанка или неправовременог дјеловања учесника, поступци давања земљишта у закуп углавном су трајали релативно дуго, а значајне површине пољопривредног земљишта које су биле предмет давања у закуп остале су недодијелене. Таква ситуација значајно утиче на висину остварених прихода Републике Српске и јединица локалне самоуправе по основу закупнине, стање обрађености површина земљишта и обим нелегалног коришћења, а тиме и перцепцију пољопривредних произвођача у погледу ефикасности рада надлежних институција.

4.4 Уговарање закупа пољопривредног земљишта, као и обнова закључених уговора, на начин како су прописима уређени и како се проводе, ограничавају надлежним институцијама креирање, провођење и праћење реализације политика и конкретних активности у области располагања пољопривредним земљиштем у својини Републике Српске.

Уговори о закупу пољопривредног земљишта не садрже конкретне одредбе у циљу унапређења стања у погледу квалитета земљишта, нивоа пестицида и других штетних материја у земљишту и сл. Насупрот томе, садрже одредбе које су нејасне и чије је извршење или неизвршење тешко доказиво, што отвара могућности различитог тумачења и неспоразума између уговорних страна.

Имајући у виду начин на који су утврђени и реализовани поступци давања у закуп пољопривредног земљишта у претходном периоду, обнова уговора о закупу

земљишта под истим условима (исте катастарске честице, исти рокови, иста висина закупнине, исте обавезе закупопримца, услови раскида уговора итд.), као и могућност неограничене обнове уговора о закупу у значајној мјери утичу на реализацију утврђених политика које се односе на приоритетне врсте пољопривредне производње, величину, односно спајање и цијепање парцела земљишта, критеријуме за давање у земљишта у закуп, политику висине закупнина, рјешавање проблема запуштеног земљиште и сл. Обнова уговора у пракси се проводила на различите начине, уз прилагођавање тренутним условима и околностима приликом давања земљишта у закуп.

4.5 Праћење реализације уговора о закупу пољопривредног земљишта у својини Републике Српске и извјештавање о истом нису успостављени на начин који надлежним институцијама обезбјеђује правовремен, поуздан и јасан увид у ниво реализације тих уговора и доношење одговарајућих мјера за унапређење ове области.

Релевантни прописи не пружају јасну подјелу улога и надлежности и конкретне задатке институција у погледу надзора и праћења реализације уговора о закупу, чиме је отворен простор за њихово различито и некоординисано дјеловање. Нпр. није прописана обавеза, нити се у пракси Републичкој управи за инспекцијске послове достављају закључени уговори о закупу чију би реализацију пољопривредни инспектори требали надзирати.

Праћење реализације закључених уговора о закупу пољопривредног земљишта у својини Републике Српске, суштински се своди на праћење уплате закупнина и достављања извјештаја о стању обрађених и засијаних површина пољопривредног земљишта које је предмет закупа од стране закупопримца, без провјере тачности података наведених у достављеним извјештајима.

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде и јединице локалне самоуправе нису, на основу расположивих података и информација, вршиле анализе закупа пољопривредног земљишта чији би резултати били основа за предузимање мјера и активности на унапређењу процеса давања у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике Српске.

5. ПРЕПОРУКЕ

На основу налаза и закључака заснованих на релевантним, поузданим и довољним ревизијским доказима креиране су препоруке ревизије. Проведена ревизија учинка је утврдила да у располагању пољопривредним земљиштем у својини Републике Српске путем закупа није остварен могући ниво ефикасности и да постоји простор да надлежне институције предузимањем одговарајућих мјера унаприједи ову област. Стога, ревизија даје препоруке Влади Републике Српске, Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде и јединицама локалне самоуправе о промјенама које је неопходно предузети у циљу ефикаснијег располагања пољопривредним земљиштем у својини Републике Српске путем закупа.

5.1 Препоручује се Влади Републике Српске и Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде да, у сарадњи са другим институцијама Републике Српске, прикупе свеобухватне податке о укупно расположивом пољопривредном земљишту у својини Републике Српске, његовом стварном стању и коришћењу, те на основу тога успоставе и одржавају функционалну базу података.

У циљу успостављања база података, потребно је, на нивоу катастарских честица, прикупити расположиву документацију и податке о пољопривредном земљишту у својини Републике Српске, као и потенцијалној својини, а затим утврдити степен ријешености имовинско-правних односа, стварно стање земљишта на терену у погледу обрађености, односно запуштености, правни основ коришћења земљишта, усклађеност земљишних евиденција са стварним стањем земљишта на терену и сл. Имајући у виду да је ово захтјеван и обиман посао потребно је донијети конкретан план са јасно утврђеним ресурсима, активностима, носиоцима и роковима за реализацију истог.

Наведене активности могу се проводити у оквиру успостављања информационог система о пољопривредном земљишту, као и израде релевантних програмско-планских документа, попут основа заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта.

5.2 Препоручује се Влади Републике Српске и Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде да свеобухватно преиспитају постојећу регулативу релевантну за располагање пољопривредним земљиштем у својини Републике Српске путем закупа.

Преиспитивање регулативе релевантне за располагање пољопривредним земљиштем у својини Републике Српске треба извршити у свим сегментима полазећи од међусобне усаглашености Закона о пољопривредном земљишту и других закона и прописа који се односе на ову област, па до конкретних одредаба прописа којима су утврђене активности, учесници и њихове надлежности у припреми и провођењу поступка давања у закуп пољопривредног земљишта и праћењу реализације закључених уговора о закупу.

Фокус преиспитивања регулативе треба бити усмјерен на дистинкцију и јасноћу коришћених појмова, улога, надлежности и одговорности институција на свим нивоима. У том контексту неопходно је испитати и адекватност, јасноћу и међусобну усаглашеност конкретних задатака и активности институција. Сам поступак давања земљишта у закуп треба бити више техничког карактера, са конкретним задацима и роковима и без могућности његовог блокирања од стране појединих учесника, а евиденције о земљишту, политике додјеле, својинске односе и сл. треба уредити прије и независно од поступка, колико год је то могуће. Такође, потребно је

преиспитати садржај и конкретне одредбе уговора о закупу пољопривредног земљишта у циљу допуне и конкретизације појединих одредаба.

5.3 Препоручује се Влади Републике Српске и Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде да, на основу извршених анализа релевантне регулативе и успостављених база података о пољопривредном земљишту, унаприједи регулативу и донесу потребна програмско-планска документа битна за располагање пољопривредним земљиштем у својини Републике Српске путем закупа.

Полазећи од успостављених евиденција о пољопривредном земљишту и извршене анализе регулативе, потребно је у стратешком или програмском документу конкретизовати циљеве у погледу рјешавања проблема имовинско-правних односа, стања и коришћења пољопривредног земљишта, поузданости и ажурности земљишних евиденција, приоритетних начина располагања земљиштем, надлежности, задатака и учесника у поступку закупа и сл.

У складу са тим, потребно је координисано извршити унапређење регулативе и донијети конкретне програме, планове и друга оперативна документа неопходна за реализацију утврђених циљева релевантних за давање земљишта у закуп, са специфицираним ресурсима, мјерама и активностима, носиоцима и роковима за реализацију тих мјера, те дефинисаним индикаторима учинка.

5.4 Препоручује се Влади Републике Српске и Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде да на организован начин успоставе надзор и извјештавање о провођењу поступака давања у закуп пољопривредног земљишта и реализације уговора о закупу, како би се омогућило праћење и анализа остваривања утврђених циљева, доношење правовремених управљачких одлука и предузимање корективних акција.

Потребно је, путем (допуне) регулативе, инструкција и сличних докумената, обезбиједити координацију и прецизирати надлежности и задатке субјеката у надзору, те учеснике, начин, форму, садржај и учесталост извјештавања о реализацији програмских и планских докумената, конкретних поступка давања у закуп земљишта и закључених уговора. Кључни учесници у надзору и извјештавању су јединице локалне самоуправе, пољопривредна инспекција и Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде.

Полазећи од прикупљених података и информација, потребно је да Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, у складу са утврђеном динамиком или потребом, извјештава Владу Републике Српске о реализацији програмско-планских докумената, уоченим проблемима и нивоу постигнутих циљева у области располагања пољопривредним земљиштем у својини Републике Српске, те да на основу проведених анализа предлаже и проводи неопходне мјере за унапређење стања у овој области.

5.5 Препоручује се јединицама локалне самоуправе да, у контексту реализације препорука ревизије на републичком нивоу, пруже неопходну подршку Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде.

Јединице локалне самоуправе треба да ставе на располагање Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде документе, податке и информације које се односе на пољопривредно земљиште у својини Републике Српске. Такође, активним учешћем властитих кадрова и размјеном стечених знања и искустава треба

да дају свој допринос доношењу програмско-планских докумената, унапређењу регулативе и самог поступка давања у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике Српске.

5.6 Препоручује се јединицама локалне самоуправе да правовремено и досљедно реализују послове и активности из своје надлежности у процесу давања у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике Српске.

Потребно је обезбиједити да органи и организациони нивои јединица локалне самоуправе правовремено и на релевантном регулативом утврђен начин извршавају своје обавезе у погледу доношења програмско-планских докумената, идентификације земљиште, покретања поступка давања у закуп пољопривредног земљишта, реализације фаза поступка за које су надлежни, као и праћења реализације уговора о закупу и извјештавања о истом.

Праксе у реализацији активности за које су надлежне, јединице локалне самоуправе требају прилагодити захтјевима веће ефикасности процеса давања земљишта у закуп, односно скраћењу дужине трајања поступка закупа.

Доношење Основе заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта за територију општине, односно града, јединице локалне самоуправе требају, између осталог, искористити за прибављање конкретних и поузданих података о пољопривредном земљишту у својини Републике Српске на њиховом подручју те израду програма коришћења тог земљишта.

Вођа ревизорског тима

Младенко Марковић, с.р.

6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ

Прилог број 1 – Листа референци

1. Устав Републике Српске
2. Закон о пољопривредном земљишту (Службени гласник РС, број 93/06, 86/07, 14/10, 5/12 и 58/19)
3. Закон о Влади Републике Српске (Службени гласник Републике Српске, број 118/08)
4. Закон о републичкој управи (Службени гласник Републике Српске, број 115/18)
5. Закон о локалној самоуправи (Службени гласник Републике Српске, број 97/16, 36/19)
6. Закон о пољопривредним задругама (Службени гласник Републике Српске, број 73/08, 106/09 и 78/11)
7. Закон о утврђивању и преносу права располагања имовином на јединице локалне самоуправе (Службени гласник Републике Српске, број 70/06)
8. Закон о стварним правима (Службени гласник Републике Српске, број 124/08, 3/09, 58/09, 95/11 и 60/15)
9. Закон о премјеру и катастру Републике Српске (Службени гласник Републике Српске, број 6/12, 110/16 и 62/18)
10. Закон о накнадама за вршење услуга премјера и коришћење података катастра непокретности и катастра земљишта (Службени гласник Републике Српске, број 92/09)
11. Закон о правобранилаштву Републике Српске (Службени гласник Републике Српске, број 7/18)
12. Закон о концесијама (Службени гласник Републике Српске, број 59/13 и 16/18)
13. Правилник о поступку давања у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике Српске (Службени гласник Републике Српске, број 47/12, 65/15, 45/16 и 115/18)
14. Правилник о условима и начину давања у закуп непокретности пољопривредним задругама (Службени гласник Републике Српске, број 123/10 и 57/12)
15. Правилник о условима коришћења и висини накнаде за коришћење пашњака у својини Републике Српске (Службени гласник Републике Српске, број 97/14)
16. Правилници о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде
17. Наредба о уплаћивању одређених прихода буџета Републике, општина и градова и фондова (Службени гласник РС број 59/13, 117/13, 73/14, 33/15, 114/16, 73/17, 4/18, 43/18 и 121/18)
18. Стратегија развоја пољопривреде Републике Српске до 2015. године
19. Акциони план за реализацију циљева стратегије развоја сектора пољопривреде (2007 – 2016);
20. Стратешки план развоја пољопривреде и руралних подручја Републике Српске 2016-2020.;
21. Програми економских реформи Републике Српске за период 2016-2018, 2017-2019, 2018-2020. и 2019-2021. година,
22. Основа заштите, коришћења и уређења пољопривредног земљишта Републике Српске као компоненте процеса планирања коришћења земљишта
23. Релевантни закључци Владе Републике Српске
24. Документ о политици додјеле концесија (Службени гласник Републике Српске, број 31/06)
25. Стратешки, плански и регулаторни оквир држава у окружењу
26. Одлуке, рјешења, јавни огласи, записници, дописи, евиденције, извјештаји, информације и друга релевантна документација надлежних институција
27. Уговори о закупу пољопривредног земљишта у својини Републике Српске

Прилог број 2 – Подаци о активним и раскинутим уговорима о закупу пољопривредног земљишта у својини РС на дан 31.12.2019. године, по ЈЛС

Р. бр.	Општина	Активни уговори			Раскинути уговори	
		Укупна површина додијељена у закуп (ха)	Годишња закупнина по уговору за 2019/20 (КМ)	Број закључених уговора	Површина (ха)	Број раскинутих уговора
1	Бијељина	260,23	62.606	24	224,72	29
2	К. Дубица	925,22	73.229	116	128,21	24
3	Модрича	267,86	35.263	38	183,92	11
4	Соколац	202,26	10.060	18	197,73	19
5	Рогатица	173,25	11.531	18	16,62	1
6	Пелагићево	226,86	14.958	31	0,00	0
7	Рудо	4,29	348	1	0,00	0
8	Шипово	68,61	3.488	2	0,00	0
9	Шамац	690,78	84.561	70	0,00	0
10	Србац	398,82	24.845	61	19,04	3
11	Градишка	53,16	6.493	2	549,59	36
12	Брод	619,02	30.463	51	8,48	1
13	Прњавор	310,98	23.257	9	89,95	4
14	Приједор	470,43	52.409	32	67,55	7
15	Требиње	163,52	14.330	38	0,00	0
16	Дервента	194,30	7.489	19	0,00	0
17	Берковићи	0,00	0	0	152,89	1
УКУПНО		5.029,60	455.329	530	1.638,71	136

Извор података: МПШВ

Прилог број 3 – Јавни приходи који се прикупљају по ЗоПЗ

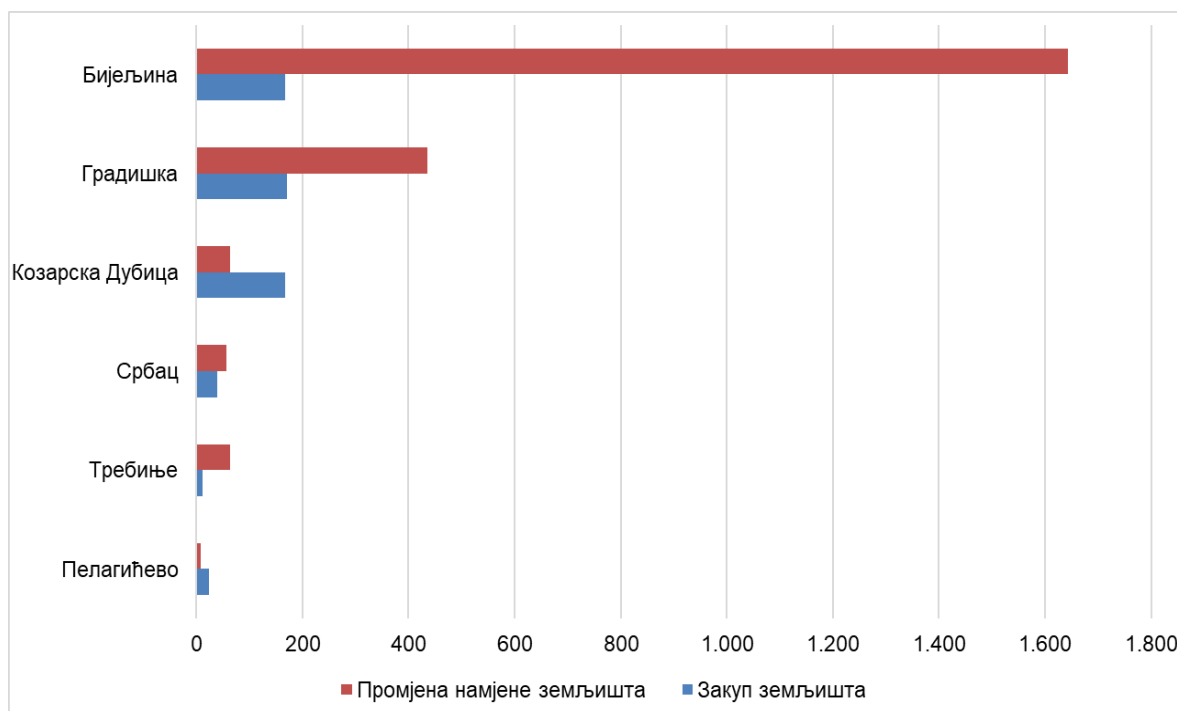
Остварени приходи од закупа пољопривредног земљишта у својини РС (врста прихода 721224) и накнаде за промјену намјене пољопривредног земљишта (врста прихода 722425), у периоду 2015-2019. година

Износи у хиљадама КМ

Р. бр.	Год.	Закуп земљишта		Промјена намјене земљишта		Укупно		
		Буџет РС	Буџети ЈЛС	Буџет РС	Буџети ЈЛС	Буџет РС	Буџети ЈЛС	Свеукупно
1	2015	201	201	431	1.005	632	1.206	1.838
2	2016	170	170	606	1.415	776	1.585	2.361
3	2017	229	229	647	1.510	876	1.739	2.615
4	2018	271	271	678	1.582	949	1.853	2.802
5	2019	242	242	732	1.709	974	1.951	2.925
Укупно 2015-2019		1.113	1.113	3.094	7.220	4.207	8.333	12.540

Остварени приходи посматраних ЈЛС по основу закупа пољопривредног земљишта у својини РС и промјене намјене пољопривредног земљишта, у периоду 2015-2019. година.

Износи у хиљадама КМ



Извор података: Министарство финансија

Прилог број 4 – Примјер формирања блок парцеле пољопривредног земљишта у својини РС за давање у закуп

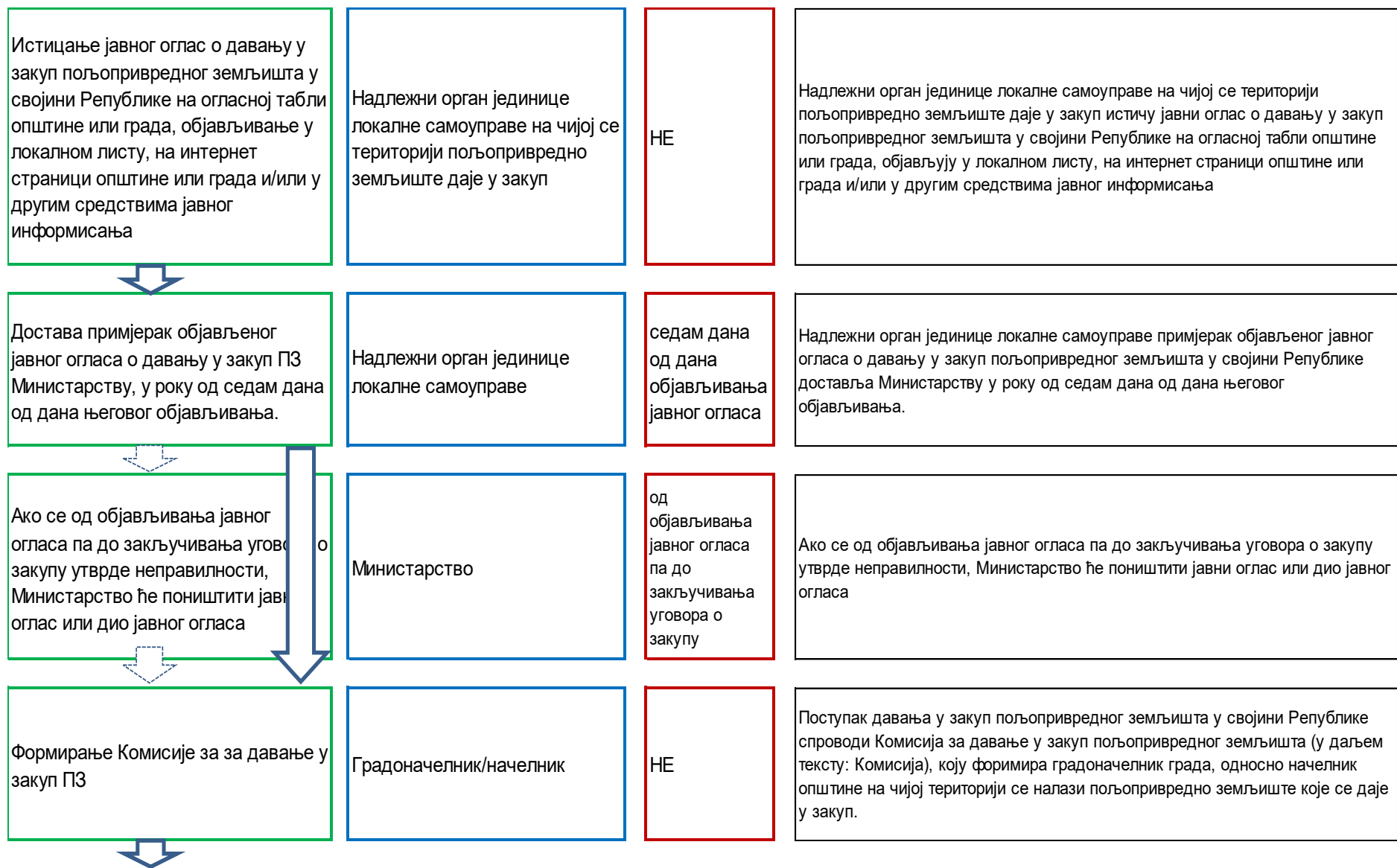


Извор података: Документација из ЈЛС

Прилог број 5 – Ходограм давања у закуп пољопривредног земљишта у својини РС према Правилнику ДЗ

Активност	Носилац	Рок	Опис активности
Припрема приједлога јавног огласа о давању у закуп ПЗ	Надлежни орган јединице локалне самоуправе на чијој се територији налази пољопривредно земљиште у сарадњи са представницима пољопривредних произвођача	НЕ	Припрема приједлога јавног огласа о давању у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике спроводи се кроз сљедеће активности: а) дефинисање површина земљишта за закуп, б) прикупљање података о предметном земљишту, в) идентификација предметног земљишта на терену и г) утврђивање посебних услова за давање у закуп пољопривредног земљишта (број и врста грла стоке, величина посједа понуђача и други посебни услови)
Припрема и достава Министарству одлуке о расписивању јавног огласа за давање у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике на сагласност (са приложеним приједлогом јавног огласа)	Надлежни орган јединице локалне самоуправе	НЕ	Одлука о расписивању јавног огласа за давање у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике треба да садржи: а) начин давања пољопривредног земљишта у закуп, б) предмет закупа, в) период на који се пољопривредно земљиште даје у закуп у складу са чланом 58. Закона о пољопривредном земљишту (у даљем тексту: Закон), г) максималну површину пољопривредног земљишта која се може дати у закуп привредним друштвима, предузетницима и физичким лицима, а која не може бити веће од површине утврђене овим правилником, д) износ годишње закупнине пољопривредног земљишта у складу са цијенама датим у Табели 1. у Прилогу 1. овог правилника, ђ) начин и услови плаћања годишње закупнине пољопривредног земљишта, е) начин и услови плаћања годишње закупнине запушеног пољопривредног земљишта ако је оно предмет закупа, ж) врста пољопривредне производње, з) опште и посебне услове додјеле, и) критеријуме додјеле и ј) друге услове који се односе на давање земљишта у закуп.
Давање сагласности Министарства на одлуку о расписивању јавног огласа за давање у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике	Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде	НЕ	Министарство може дати препоруке у вези са поднесеном одлуком о расписивању јавног огласа и приједлогом јавног огласа за давање у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике.

<p>Утврђивање и доношење одлуке о расписивању јавног огласа за давање у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике</p>	<p>Скупштина општине/града на чијој се територији налази ПЗ, на пријелог надлежног органа ЈЛС и уз прибављену сагласност МПШВ</p>	<p>60 дана од добијања сагласности</p>	<p>Одлуку о расписивању јавног огласа и услове огласа за закуп пољопривредног земљишта утврђује и доноси скупштина општине, односно града на чијој се територији налази пољопривредно земљиште у својини Републике које се даје у закуп, на приједлог надлежног органа јединице локалне самоуправе и уз претходно прибављену сагласност Министарства, најкасније у року од 60 дана од дана добијања сагласности. Одлука из става 1. овог члана објављује се у службеном гласилу града или општине.</p>
<p>У складу са одлуком о расписивању јавног огласа, јединица локалне самоуправе расписује јавни оглас за давање у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике.</p>	<p>Јединица локалне самоуправе</p>	<p>НЕ</p>	<p>Јавни оглас за давање у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике садржи:</p> <ul style="list-style-type: none"> а) број и датум јавног огласа, б) предмет огласа (податке о пољопривредном земљишту које се даје у закуп из катастра непокретности, податке о стању запуштеног пољопривредног земљишта ако је оно предмет огласа), в) начин давања у закуп пољопривредног земљишта (прибављањем писаних понуда или јавним надметањем, систем катастарска честица или блок- парцела), г) период на који се земљиште даје у закуп, д) максималну површину пољопривредног земљишта која се даје у закуп привредним друштвима, предузетницима и физичким лицима, ђ) износ годишње закупнине пољопривредног земљишта у случају давања у закуп предметног пољопривредног земљишта путем прибављања писаних понуда, односно износ почетне закупнине пољопривредног земљишта у случају давања предметног пољопривредног земљишта путем јавног надметања, е) начин и услове плаћања годишње закупнине пољопривредног земљишта, односно запуштеног пољопривредног земљишта ако је оно предмет огласа, ж) вријеме и начин увођења закупопримца у посјед, з) опште услове додјеле прописане чланом 3. овог правилника, и) посебне услове додјеле (број и врста грла стоке, величина посједа понуђача и друге посебне услове), ј) критеријуме на основу којих ће бити изабрани и проглашени најповољнији понуђачи, к) вријеме и начин увида у документацију о предметном пољопривредном земљишту (катастарски подаци, катастарски планови и скице, карте и други подаци), л) вријеме и начин обиласка и показивања предметног пољопривредног земљишта на терену, љ) право учешћа на јавном огласу, м) рок до којег се примају писане понуде, односно пријаве за јавно надметање за закуп пољопривредног земљишта, н) вријеме и мјесто отварања писмених понуда, односно мјесто и вријеме одржавања јавног надметања, њ) начин полагања депозита, који износи 10% од цијене једногодишње закупнине која се за одређену катастарску честицу, односно блок- парцелу плаћа у складу са овим правилником, о) напомену да се писмене понуде, односно пријаве морају доставити у затвореној коверти са назнаком, а текст назнаке гласи: „НЕ ОТВАРАТИ – ПИСМЕНА ПОНУДА, ОДНОСНО ПРИЈАВА ЗА ЈАВНИ ОГЛАС ЗА ЗАКУП ПОЉОПРИВРЕДНОГ ЗЕМЉИШТА“, п) напомену да се неблаговремене и непотпуне писмене понуде, односно пријаве неће разматрати, р) потребну документацију, с) клаузулу да понуђач не може поднијети понуду на већу површину пољопривредног земљишта него што је максимално дозвољена у наведеном јавном огласу и т) клаузулу да Министарство задржава право да у било којем дијелу поступка после објављивања јавног огласа до закључивања уговора о закупу може поништити јавни оглас или дио јавног огласа са образложењем.



<p>Провођење поступка давања у закуп ПЗ</p>	<p>Комисија за давање у закуп ПЗ</p>	<p>НЕ</p>	<p>Задачи Комисије су да: а) разматра достављене писмене понуде, односно пријаве за јавно надметање и утврђује да ли су поднесене благовремено, б) утврђује да ли су уз писмену понуду, односно уз пријаву за јавно надметање достављени сви тражени докази о испуњавању услова из јавног огласа, в) одбацује све неблаговремене и непотпуне писмене понуде, односно пријаве, г) у складу са критеријумима из јавног огласа, утврђује листу са најповољнијим понудама, д) на основу листе из става 1. тачке г) овог члана, обавјештава све понуђаче и градоначелника града, односно начелника општине о резултатима давања у закуп пољопривредног земљишта, њ) по пријему коначне листе најповољних понуда за давање у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике, обавјештава све понуђаче о коначним резултатима давања у закуп пољопривредног земљишта и е) уводи закупопримца у посјед пољопривредног земљишта након закључења уговора о закупу.</p>
<p>Рјешавање евентуалних приговора понуђача</p>	<p>Градоначелник/начелник</p>	<p>рок за доставу приговора осам дана од дана пријема обавјештења о резултатима</p>	<p>Понуђачи имају право приговора на поступак давања у закуп пољопривредног земљишта путем писмених понуда и јавног надметања. Приговор се подноси градоначелнику града, односно начелнику општине, у року од осам дана од дана пријема обавјештења о резултатима давања у закуп пољопривредног земљишта.</p>
<p>Доношење коначне листе најповољнијих понуда за давање у закуп ПЗ и достава Комисији</p>	<p>Градоначелник/начелник</p>	<p>НЕ</p>	<p>Градоначелник града, односно начелник општине, ако није достављен приговор, на основу достављеног обавјештења о резултатима давања у закуп пољопривредног земљишта, доноси коначну листу најповољних понуда за давање у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике. Градоначелник града, односно начелник општине, у случају уложених приговора, након разматрања тих приговора, доноси коначну листу најповољнијих понуда за давање у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике. Градоначелник града, односно начелник општине коначну листу најповољнијих понуда за давање у закуп пољопривредног земљишта у својини Републике доставља Комисији.</p>
<p>Обавјештавање понуђаче о коначним резултатима давања у закуп ПЗ</p>	<p>Комисија за давање у закуп ПЗ</p>	<p>НЕ</p>	<p>Комисија на основу листе из става 5. овог члана обавјештава све понуђаче о коначним резултатима давања у закуп пољопривредног земљишта.</p>



Прилог број 6 - Подаци о нереализованим поступцима давања у закуп пољопривредног земљишта у периоду 2015-2019. година

Р. бр.	Назив ЈЛС	Датум захтјева ЈЛС за сагласност МПШВ на одлуку о расписивању јавног огласа	Датум сагласности МПШВ на одлуку ЈЛС о расписивању јавног огласа	Датум одлуке Скупштине ЈЛС о расписивању јавног огласа	Датум расписивања јавног огласа	Површине које су предмет јавног огласа (ха)	Напомена
1	Градишка	25.12.2017.	25.12.2017.	28.12.2017.	12.01.2018.	2.892,2598	На основу претходно прибављене сагласности МПШВ, Скупштина општине Градишка је 14.06.2018. године донијела Одлуку о поништењу Одлуке о расписивању Јавног огласа за давање у закуп пољопривредног земљишта у својини РС на подручју општине Градишка путем прибављања писаних понуда
2	Бијељина	25.01.2018.	31.01.2018.	није усвојена	није расписан	234,6891	Скупштина Града Бијељина је 27.03.2018. године донијела Закључак о не усвајању Одлуке о расписивању Јавног огласа за давање у закуп пољопривредног земљишта у својини РС на подручју града Бијељина путем писаних понуда

Извори података: Упитници МПШВ и документација из МПШВ и ЈЛС

Прилог број 7 - Подаци о реализацији и трајању поступака давања у закуп пољопривредног земљишта активних у периоду 2015-2019.г.

Р. бр.	Назив ЈЛС	Датум објаве јавног огласа	Врста јавног огласа (писане понуде /усмено надметање)	Површине предмет јавног огласа (ха)	Укупан број закључених уговора о закупу	Површине дата у закуп према закљученим уговорима (ха)	Реализација јавног огласа (%)	Трајање поступка (мјесеци)
1	Требиње	04.12.2017.	Писане понуде	188,9600	26	107,6700	57,98	7,8
2	Требиње	29.05.2018.	Писане понуде	0,9092	1	0,9092	100,00	15,2
3	Требиње	28.05.2018.	Усмено надметање	77,2400	7	26,2600	34,00	14,0
4	Требиње	06.08.2019.	Усмено надметање	50,4100	4	25,0700	49,73	4,3
5	Србац	18.01.2017.	Писане понуде	708,8303	58	389,4612	54,94	9,7
6	Србац	18.01.2017.	Писане понуде	64,5738	5	30,7450	47,61	9,7
7	К. Дубица	13.02.2014.	Писане понуде	857,7836	60	392,4005	45,75	15,6
8	К. Дубица	07.03.2017.	Писане понуде	85,4624	1	85,4624	100,00	5,8
9	К. Дубица	20.02.2019.	Писане понуде	530,9760	30	236,3205	44,51	13,0
10	К. Дубица	20.02.2019.	Писане понуде	13,2161	1	13,2161	100,00	12,5
11	Дервента	17.08.2017.	Писане понуде	258,3076	19	194,3012	75,22	8,9
12	Приједор	21.07.2017.	Писане понуде	600,4866	20	275,8122	45,93	12,5
13	Пелагићево	11.11.2013.	Писане понуде	349,6430	31	226,8616	64,88	31,3
14	Шамац	13.02.2017.	Писане понуде	721,0421	51	526,7924	73,06	13,2
15	Шамац	22.02.2018.	Усмено надметање	158,1763	17	121,8707	77,05	8,7
16	Соколац	06.07.2015.	Писане понуде	373,9039	3	53,6255	14,34	10,5
17	Соколац	12.03.2019.	Писане понуде	128,9115	1	3,1635	2,45	9,6
18	Рогатица	11.06.2014.	Писане понуде	42,9926	2	25,8012	60,01	14,9
19	Шипово	10.01.2014.	Писане понуде	66,2003	1	66,2003	100,00	15,2
20	Шипово	18.07.2017.	Писане понуде	2,4129	1	2,4129	100,00	8,6
21	Брод	18.04.2017.	Писане понуде	446,9331	17	297,6522	66,60	9,8
22	Брод	02.04.2018.	Усмено надметање	119,3741	6	119,3741	100,00	6,7

Извор података: Упитници МПШВ

Прилог број 8 - Подаци о обнови уговора о закупу пољопривредног земљишта у својини РС у периоду 2015-2019. година

Р. бр.	Назив ЈЛС	Закључени уговори о закупу по основу иницијалног јавног огласа		Датум(и) истека уговора о закупу	Активни уговори о закупу који су могли бити предмет обнове		Поднесени захтјеви за обнову уговора о закупу		Датум/период у ком је Комисија разматрала захтјеве и сачинила записник	Приједлог Комисије да се обнове уговори о закупу		Приједлог Комисије да закупопримци имају право првенства за додјелу ПЗ у закуп по чл. 4, став (1) Правилника		Обновљени уговори о закупу	
		Број	Површина (ха)		Број	Површина (ха)	Број	Површина (ха)		Број	Површина (ха)	Број	Површина (ха)	Број	Површина (ха)
1	Козарска Дубица	72	566,7086	17.02.2018. 18.02.2018.	51	420,0383	49	407,8930	13.06.2018.	18	152,2443	31	255,6487	18	152,2443
2	Приједор	19	272,2142	24.12.2017.	12	196,6699	9	163,8957	08.12.2017.- 22.12.2017.	9	163,8957	0	-	9	163,8957
3	Соколац	20	222,3943	05.11.2016.	4	63,6646	4	63,6646	25.11.2016	4	63,6646	0	-	4	63,6646
4	Градишка	85	1.237,0000	12.06.2016.	52	716,2607	48	687,0000	23.01.2017.- 26.01.2017.	0	-	48	687,0000	0	-
5	Прњавор	10	240,3972	14.12.2015.	5	92,4693	5	92,4693	07.12.2015.	5	92,4693	0	-	5	92,4693
		1	21,1074	24.08.2016.	1	21,1074	1	21,1074	29.07.2016.	1	21,1074	0	-	1	21,1074
		3	197,4009	16.12.2019.	3	197,4009	3	197,4009	27.11.2019.	3	197,4009	0	-	3	197,4009
6	Бијељина	49	533,4712	18.04.2016.	34	387,6239	31	381,8504	17.05.2016.	23	249,2571	0	-	23	249,2571
7	Модрича	11	177,0701	06.10.2016. 14.10.2016.	9	136,8068	7	68,2461	14.10.2016.	7	68,2461	0	-	7	68,2461

Извори података: Упитници МПШВ и документација из МПШВ и ЈЛС

Прилог број 9 – Карактеристике јавних огласа за давање у закуп пољопривредног земљишта у својини РС у посматраним ЈЛС

Р. бр.	Назив ЈЛС	Датум објаве јавног огласа	Врста јавног огласа (писане понуде /усмено надметање)	Површине земљишта које су предмет јавног огласа (ха)	Намјена земљишта према јавном огласу: сточарска (С), ратарска (Р), воћарско-виноградарска (ВВ), повртларска (П), расадничарска (Рас), љековито, ароматично и зачинско биље (ЉАЗ) и сјеменска (Сјем) производња	Рок на који се закључују уговори о закупу земљишта (година)	Ограничења површина земљишта по једном закупопримцу (ГД - привредно друштво, Пр - предузетник, ФЛ - физичко лице)
1	Требиње	04.12.2017.	Писане понуде	43,4830	С	10	ГД до 20 ха, Пр до 10 ха и ФЛ до 5 ха
				65,4979	ВВ	20	
				12,1061	П	10	
				43,4969	ЉАЗ	20	
				19,4495	Р	10	
				0,7100	Рас	10	
2	Требиње	29.05.2018.	Писане понуде	0,9092	ВВ	20	ГД, Пр и ФЛ до 0,9092 ха
3	Требиње	28.05.2018.	Усмено надметање	30,8250	С	10	ГД до 20 ха, Пр до 10 ха и ФЛ до 5 ха
				18,4338	ВВ	20	
				2,1061	П	10	
				9,0849	ЉАЗ	20	
				15,0870	Р	10	
				0,7100	Рас	10	
4	Требиње	06.08.2019.	Усмено надметање	24,8470	С	10	ГД до 20 ха, Пр до 10 ха и ФЛ до 5 ха
				8,6243	ВВ	20	
				0,4000	П	10	
				1,1509	ЉАЗ	20	
				14,7950	Р	10	
				0,5980	Рас	10	
5	Србац	18.01.2017.	Писане понуде	708,8303	Р, С, П	10	ГД, Пр и ФЛ до 15,7 ха
6	Србац	18.01.2017.	Писане понуде	64,5738	ВВ	25	ГД до 25 ха, Пр до 25 ха и ФЛ до 20 ха
7	Козарска Дубица	13.02.2014.	Писане понуде	857,7836	Р, С, ВВ, П	ВВ 25, Р, С, П 10	ГД, Пр и ФЛ до 20 ха, КО Млинарице до укупне понуђене површине
8	Козарска Дубица	07.03.2017.	Писане понуде	85,4624	ВВ	25	ГД, Пр и ФЛ 85,4624 ха
9	Козарска Дубица	20.02.2019.	Писане понуде	258,0479	Р, С, ВВ, П	10	ГД, Пр и ФЛ до 15 ха
				33,2316	Сјем	10	ГД, Пр и ФЛ до 12,8 ха
				239,6875	Приоритети	Према претходном уговору	Према записнику за обнову уговора
10	Козарска Дубица	20.02.2019.	Писане понуде	13,2161	Р-С	10	ГД, Пр и ФЛ до 13,2161 ха, понуде се дају за блок парцелу као цјелину
11	Пелагићево	11.11.2013.	Писане понуде	349,6430	Р, С, ВВ, П	ВВ 20, Р, С, П 10	ГД до 20 ха, Пр до 15 ха и ФЛ до 10 ха

Извори података: Упитници МПШВ и документација из МПШВ и ЈЛС