

# **СТРАТЕГИЯ ЗА КОМАСАЦИЯ ЗА БЪЛГАРИЯ**

---

## **УСТОЙЧИВО ИЗПОЛЗВАНЕ НА ЗЕМИТЕ В БЪЛГАРИЯ**

**2007 – 2013 година**

Проект на  
Министерство на земеделието и горите, Р България  
и DLG, Кралство Нидерландия

*Донор на проекта: EVD, Кралство Нидерландия*

София, 2006 година

## **ПРЕДГОВОР**

- Глава 1** Въведение и контекст на Стратегията за комасация
  - 1.1** Произход и мотивация за започване на комасация и поземлено банкиране
  - 1.2** Статут и позиция
  - 1.3** Дефиниции

## **ЧАСТ I АНАЛИЗИРАНЕ НА ПРОБЛЕМИТЕ**

- Глава 2** Структура на поземлените отношения
  - 2.1** Ниво на разглеждане
  - 2.2** Географски характеристики, управление на водите и стратегии за напояване, политики на опазване на околната среда и икономически анализи
  - 2.3** Анализи на земеползването и поземлената собственост
  - 2.4** Възстановяване на земите и регистрацията им, и развитие на поземлените отношения
  - 2.5** Структура и размер на стопанствата
  - 2.6** Физикогеографски особености и значение на околната среда
  - 2.7** Анализ на пазара на земя в България
  - 2.8** Анализ на пазарът на земя в новите страни членки на ЕС
  - 2.9** SWOT анализ върху глави 2.2 – 2.8
  - 2.10** Основни изводи от всички анализи
- Глава 3** Съществуващи институционални условия отнасящи се до поземленото ползване
  - 3.1** Законодателство и релевантни политики
  - 3.2** Регламенти на ЕС
  - 3.3** Анализи на пилотните проекти по комасация
- Глава 4** Резюме на проблемите, възможностите и целите
  - 4.1** Проблеми
  - 4.2** Цели

## **ЧАСТ II КЪМ УСТОЙЧИВИ ПОЗЕМЛЕНИ ОТНОШЕНИЯ**

- Глава 5** Сценарии за устойчиви поземлени отношения
  - 5.1** Въведение
  - 5.2** Комасация
  - 5.3** Поземлено банкиране
  - 5.4** Други
- Глава 6** Предложение за инструменти
  - 6.1** Въведение
  - 6.2** Комасация
  - 6.3** Поземлено банкиране
- Глава 7** Институционална рамка
  - 7.1** Въведение
  - 7.2** Установяване в рамките на националната политика
  - 7.3** Програмен период на ЕС 2007-2013

- 7.4 Изисквания към организацията
- 7.5 Необходими промени в законодателството

**Глава 8 Финансиране**

- 8.1 Комасация
- 8.2 Поземлено банкиране
- 8.3 Ранно пенсиониране

**Глава 9 Комуникация и връзки с обществеността**

**Глава 10 Мониторинг на изпълнението на стартегията**

**ЧАСТ III ПРИЛОЖЕНИЯ и КАРТИ**

- Приложение 1 Анализ на собствеността и ползването
- Приложение 2 Поземлено развитие и видове поземлена собственост
- Приложение 3 Преглед на задачите и дейностите в областта на комасацията
- Приложение от 4 до 12: Други анекси

<i>Използвани съкращения:</i>	
<b>МЗГ</b>	Министерство на земеделието и горите
<b>КВС</b>	Карта на възстановената собственост
<b>ЗСПЗЗ</b>	Закон за собствеността и ползуването на земеделските земи
<b>ППЗСПЗЗ</b>	Правилник за прилагане на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи
<b>СЗР</b>	Северозападен район
<b>СЦР</b>	Северен централен район
<b>СИР</b>	Североизточен район
<b>ЮЗР</b>	Югозападен район
<b>ЮЦР</b>	Южен централен район
<b>ЮИР</b>	Югоизточен район
<b>НСПРСР</b>	Национална стратегическа програма за развитие на селските райони
<b>ИЗП</b>	Използвана земеделска площ
<b>ДПФ</b>	Държавен поземлен фонд
<b>ОПФ</b>	Общински поземлен фонд
<b>АК</b>	Агенция по кадастър
<b>ОСП</b>	Обща селскостопанска политика
<b>ПБ / ПФ</b>	Поземлена банка / Поземлен фонд

Стратегията за комасация (Стратегията) е разработена от екип по българо-холандски проект „Стратегия и Програма за комасация в България” в съответствие с одобрената от МЗГ Концепция за управление на поземлените отношения и комасация на земеделските земи.

## ГЛАВА 1 ВЪВЕДЕНИЕ И КОНТЕКСТ НА СТРАТЕГИЯТА ЗА КОМАСАЦИЯ

### 1.1 Произход и мотивация за започване на комасация.

Трансформирането на собствеността върху земеделските земи от държавна (кооперативна) в частна и свършено новите икономически условия в селското стопанство породиха проблеми в множество аспекти, засягащи земеделските територии. В същото време и досега в България няма утвърдена обединена стратегия за управление и планиране на земеделските територии, която да обхваща многообразието от реалност и условия за развитие, главно икономически и екологични. Липсва становище относно интегрираното развитие на земеделските територии с други видове – урбанизирани, екологични, горски, водни, транспортни.

Едновременно с това се появиха и нови задачи, които България трябва да решава на прага на членството в Европейския съюз. Необходимо е да се изготвят анализи, въз основа на които да се вземат подходящи решения, за да могат по най-добър начин земеделските стопанства да се възползват от фондовете на ЕС по отношение на директните плащания, и схемите за развитие на селските райони. Малките, изключително разпокъсани стопанства ще срещнат трудности при подаването на заявления за схемите за директни плащания, а липсата на микрорегионално планиране ще възпрепятства идеите за комплексен подход за развитие на селските райони със синхронизирано участие на правителството, областите, общините, неправителствените организации, собственици и ползвателите на земеделски земи.

Тъй като въпросът за териториалното планиране бе пренебрегван за дълъг период от време, е необходима национална стратегия за поземлено развитие, включваща комасацията като комплексен инструмент, който трябва да бъде прилаган и развиван.

Проблемът с разпокъсаността на имотите и инфраструктура в селските райони е една от основните задачи, която трябва да бъде решена от МЗГ. Необходимо е процесът да бъде подкрепен чрез подготовка на подходящо законодателство на няколко етапа.

*Стратегията по същество е документ, който трябва да очертае главните насоки за бъдещи усилия в законодателството, програмирането и планирането на дейности, както и пътищата за финансиране и организиране на процеса, наред с развитието на административния капацитет посредством организиране на обучения и наемане на подходящи специалисти.*

Анализът на настоящите условия показват, че все още не са налице предпоставки за прилагане на интегрирани комасационни проекти, финансирани от страна на държавата.

Интересът за подобряване на структурата на стопанствата не е всеобщ поради изискваното съгласие от множество собственици. Първоначалният интерес към комасацията трябва да се предизвика чрез възможностите, предоставени от Националния стратегически план за развитие на селските райони 2007-2013г. главно поради липса на опит сред земеделските стопани за осъществяването на такъв вид проекти, трудности, свързани с маломерната и разпокъсана собственост, наличие на висок дял съсобственост и не на последно място – ограничените им финансови възможности.

Тъй като основна цел на НСПРСР е подобряване структурата на земеделските стопанства и създаването на средни по размер, силно конкурентни ферми, Стратегията дефинира необходимите методи и инструменти за постигането на тази цел.

Висока ефективност от комасация се постига чрез успешно прилагане на комплекс от действия, като поземленото банкиране е основен елемент. Съчетанието на комасацията с поземлено банкиране е дългогодишна практика в страните от ЕС в областта на поземленото управление.

Стратегията маркира ключова роля на държавата при управлението на поземлените отношения в светлината на ангажименти по създаване на нормативна база, финансова подкрепа, осигуряване на изисквания се административен капацитет.

*Изводът е*, че изготвянето на специфични закони за поземленото банкиране (управление на поземлените отношения) и комасация е необходима мярка, придружена от промени в данъчното законодателство. За установяването на по-добра правна среда от гледна точка на развитието на земите трябва да се направят и съответните промени в други закони - Закон за собствеността и ползването на земеделските земи, Закон за възстановяване на собствеността върху горите и земите от горския фонд, Закон за наследството, Закон за арендата в земеделието др., едновременно с което да бъде иницирано и намаляване на правните решения водещи до последващо раздробяване на земеделските земи.

### **1.2 Статут и позиция на Стратегията за комасация**

Позицията на тази Стратегия е да бъде водещ документ за поземлените отношения и поземленото развитие, на който да се позовават компетентните органи и служби.

Комасацията е един от най-важните инструменти на развитието на селските райони и покрива понятието **поземлено развитие**.

Очакваният ефект от дейностите, произтичащи от Стратегията е, че селските райони ще станат по привлекателни за живот и стопански инициативи. Очаква се също така местните власти, собствениците на земи и фермерите да бъдат подкрепени при управляването на ресурсите за подпомагане от националния бюджет и фондовете на ЕС по първа и втора ос на ОСП.

**Стратегията на първо място** да представлява основен документ за законодателни инициативи (в първите години това ще бъде свързано с изготвянето на наредби за комасация от страна на министъра на земеделието и горите, включително с визия за изготвяне на бъдещия закон за комасация и предложения за изменения и допълнения в други законодателни актове), както и за програмиране на процеса по поземлено развитие на национално ниво. Определянето на целите на управлението на поземлените отношения трябва да бъде поставено в контекста на целите на НСПРСР за 2007-2013г.:

1. Развитие на конкурентно земеделие и горски сектор, базирани на иновационен преработвателен сектор;
2. Запазване на природните ресурси опазване на природата в селските райони;
3. Стимулиране на възможностите за създаване на нови работни места и подобряване на качеството на живота в селските райони.

**Втората главна задача** е въвеждането на поземленото банкиране, като утвърдена система в практиката, за придобиване и временно ползване на земеделските земи, с последващи ангажименти с оглед подобряване на структурата на фермите или други нужди на държавата и общините (пътна мрежа, защитени територии, концесии, енергетика и комуникации)

**Третата основна задача** е да очертае направлението на развитието на административния капацитет, който трябва да бъде отговорен за комасацията и поземленото развитие в селските райони. Предположенията за развитието ще дойдат от настоящия правителствен, областен, общински, частен и образователен персонал, с цел да се подпомогне процеса по възможно най-добър начин, във връзка с времевата рамка за бъдещите комасационни проекти.

Ще бъдат описани и комасационни сценарии, броят на нужните администратори, лицензираните за геодезическа дейност лица, както и на нужните проектни управители. Ще бъдат описани и начините за обучение и изискванията към образователните програми.

Стратегията като документ ще се развива в бъдеще в съответствие с промените в националното и европейското законодателство.

### **1.3 Дефиниции:**

#### **Дефиниция на комасацията:**

Съгласно ФАО и организацията, свързана с поземленото развитие в ЕС, *комасацията е определена като процес на цялостно териториално планиране, свързано с репарцелиране и подобряване на земеделската и пространствена*

**структура на територията, наред с разнообразни мерки за развитие на земеделските територии.**

Комасацията може също да бъде определена, като **комплексно репарцелиране на имотите, чрез промяна на техните граници и местоположение, в съответствие с план за комасация, изработен за проектната територия, с оглед да се обединят поземлени имоти, да се създадат рационални ферми и да се подобри инфраструктурата им, да се изгради необходимата инфраструктура, както и да се постигнат други цели и задачи на земеделието, развитието на селските територии и опазването на околната среда.**

#### **Дефиниция на поземлена банка:**

Управлявана съвместно от правителството и задвижвана от пазара (револвиращ фонд) институция, която притежава и управлява големи територии от селскостопански земи и активно купува, продава, заменя, и изгражда големи поземлени имоти, за да ги продава или отдава под наем на жизнеспособни стопанства, и/или за да реализира политиките на различни министерства (в областта на природните територии, водните басейни, магистралите и т.н.).

### **ЧАСТ I АНАЛИЗИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА**

## **ГЛАВА 2 СТРУКТУРА НА ПОЗЕМЛЕНИТЕ ОТНОШЕНИЯ**

### **2.1 Ниво на разглеждане**

Ниво NUTS 2 на Европейската номенклатура на териториалните единици разделя страната на 6 района за планиране, което се прилага при изготвяне на национални планове и стратегии.

<b>Райони за планиране</b>	<b>Административни области, включени в районите</b>	<b>Територия (кв. км.)</b>	<b>% от общата територия</b>	<b>Земеделски територии (хектари)</b>
Северозападен (СЗР)	Видин, Враца, Монтана	10 288,21	9,3	637,303
Северен централен (СЦР)	Велико Търново, Габрово, Ловеч, Плевен, Русе	18 320,01	16,5	1 091 716
Североизточен (СИР)	Варна, Добрич, Разград, Силистра, Търговище, Шумен	19 923,41	17,9	1 299 585
Югозападен (ЮЗР)	Благоевград, Кюстендил, Перник, София-град, Софийска област	20 306,51	18,3	761 219
Южен централен (ЮЦР)	Кърджали, Пазарджик, Пловдив, Смолян, Стара Загора, Хасково	28 516,21	24,8	1 214 110
Югоизточен (ЮИР)	Бургас, Сливен, Ямбол	14 647,61	13,2	721 730

*Източник: МЗГ – Дирекция “Агростатистика”*

Площи със селскостопанско предназначение – хектари

<b>2005</b>	<b>2004</b>	<b>2003</b>	<b>2002</b>	<b>2001</b>	<b>2000</b>	<b>1999</b>	<b>1998</b>
5 725 663	5 785 686	5 782 461	5 796 208	5 854 242	5 879 560	5 921 266	5 923 603

*Източник: МЗГ – Дирекция “Агростатистика”*

От 1998 до 2005г. се наблюдава намаляване на площите със селскостопанско предназначение приблизително с 200 000 ха. Факторите, които предизвикват тази тенденция са:

- Увеличаване на броя на изоставените земи, които се самозалесяват или стават негодни за използване за земеделски цели;

- Увеличаване на защитените територии;
- Актуализиране на данните за различни обекти от КВС и кадастралната карта и др.

## **2.2. Географски характеристики, управление на водите и стратегии за напояване, политики за опазване на околната среда и икономически анализи**

### **2.2.1 Климатични области**

*Област с умерено континентален климат*

Обхваща Дунавската равнина, по-ниските части на Предбалкана и високите котловини на Централна Западна България. Характерен основно за СЗР, СЦР, СИР и части от ЮЗР. Средната януарска температура е от 1.5 до – 3.0С°, средна юлска 20 до 24С°. Максималните температури са до 40С°. Средногодишната сума на валежите е 500-700mm/m<sup>2</sup>, като минимумът е през февруари, а максимумът през юни.

*Област с преходно континентален климат*

Обхваща по-голямата част от Южен централен и Югоизточен райони без Източни Родопи, Странджа и поречието на р.Места.

Средната януарска температура е от – 1.5 до + 1С°. Средна юлска 22 до 24С°, с максимална лятна температура до 40С°. Годишната сума на валежите е 500-700mm/m<sup>2</sup>.

*Континентално-средиземноморски климат*

Обхваща частта от ЮЗР по поречието на р.Струма, както и Източни Родопи и Странджа от ЮЦР и ЮИР. Средната януарска температура е 1 до 2С°, средна юлска температура 24 до 25С°. Преобладават зимните валежи на дъжд.

В крайбрежните части от СИР и ЮИР се наблюдава зона на черноморско климатично влияние. Главната разлика от останалите климатични области е в намалената температурна амплитуда. През януари температурата е от 0 до 3С°, а през юли средната температура е 22 - 23С°. Есенните температури са по-високи от пролетните. Валежите са със средните стойности за страната.

*Планинската климатична област* обхваща територии с надморска височина над 1000м. Тези територии обикновено не представляват интерес за комасацията.

### **2.2.2 Релеф и геоложки строеж по райони за планиране**

Релефът на страната е изключително разнообразен. Планините и хълмистите райони са изпъстрени с котловини, плата и речни долини, подходящи за земеделска дейност. От геоморфологична гледна точка най-подходящите области за комплексна комасация са централните и северните, равнинни части на СЗР, СЦР, СИР, котловините и долините на ЮЗР, котловините, долините и низините на ЮЦР, както и равнините части на ЮИР.

Подробно разглеждане на геоморфологията на България е направено в *Приложение - Геоморфология*.

### **2.2.3 Преглед на земеделските култури и оптималното им разположение**

**Относителен дял на културите към обработваемата земя**

<i>култури</i>	<i>2005</i>	<i>2004</i>	<i>2003</i>
зърнени култури	47.7%	44.7%	39.6%
царевица	10.9%	12.7%	15.1%
слънчоглед	20.9%	18.3%	20.8%
други култури	20.5%	24.3%	24.5%

*Източник: НСИ*

*(Виж Приложение - Земеделски култури)*

За периода 2003–2005г. е констатиран увеличаващ се дял на зърнените култури. Оптималното производство на тези култури е върху големи площи, механизирано. Отглеждането им в равнините части предимно в СЦР, СИР, ЮИР и ЮЦР трябва да бъде подкрепено с комасационни проекти за образуване на големи еднородни площи, насочени към агроекологични сеитбообращения, с основно участие на зърнените култури. Геоморфоложкият, климатичен и почвен потенциал на СЗР дава възможност за отглеждане

на зърнени и технически култури върху големи площи и е удачно земеделското производство в този район да бъде целенасочено стимулирано, вследствие на което ще се активира пазарът на земя, респективно и цените на имотите. Регионът е подходящ за проектиране на големи интегрирани комасационни полета за еднородно земеделски производство. Интересът към този район може да бъде повишен с едновременно прилагане на комасационни проекти и социално-битови мерки за развитието му.

Към стимулиране на земеползването трябва да се подходи и в ЮЦР, където има значителни площи необработваеми земеделски земи. развитието на традиционното зеленчукопроизводство в района трябва да се подкрепи чрез проекти за окрупняване на имотите и развиване на системи за напояване.

#### ***Почви***

Почвите в северната част на СЗР, СЦР и СИР са подходящи за отглеждане на разнообразни земеделски култури. Съчетанието на плодородните почви и равнинен релеф, както и ниската степен на ерозия могат да бъдат основа за развиване на отлични земеделски стопанства.

В южната част от страната почвите в низините на ЮЦР и ЮИР имат високо плодородие, като най-подходящи за тях са полските култури, лозя, тютюн и трайни насаждения, отглеждането на които задължително е съчетано с противоерозионни мероприятия. *(приложение Почви)*

#### ***2.2.4 Управление на водите и стратегии за напояване. Предвиждания и възможности.***

До сега не е изготвяна общонационална стратегия за управление на водите и напояване на земеделските площи, поради което е трудно да се прецени дали има нужда от реструктуриране на управлението и собствеността на отводнителните и напоителни съоръжения. Това може да бъде разглеждано като перспективна възможност, но и като потенциален проблем, ако не се подходи стратегически.

*Данните за иззетата вода, както и за използваната в селското стопанство вода са показани в таблица (Виж. таблица Приложение - Води) .*

***Изводите, които се налагат, е че е налице воден ресурс, който може да се използва за перспективни нужди, като за нуждите на напояването и дренирането е нужно да се изчисли прецизно балансът между подземни и повърхностни води, и екологичните интереси.***

***Във всички проекти за комасация е задължително да се описва текущото състояние на водните ресурси за района и възможностите за развитието им.***

Отчетеното състояние на напояваните площи за периода 2003–2005г. *(Приложение: Напоявани площи (ха) от земеделските стопанства)* показва изключително негативна тенденция за намаляване на стопанствата, които напояват използваните от тях площи (- 45%). За периода поливните площи са намалели с 32%. Основна причина за тази неблагоприятна тенденция е лошото състояние на напоителните системи и мрежи, и трудностите за поддържането им от множество ползватели.

Отглеждането на зеленчуци и цветя в СИР, ЮИР, ЮЦР и ЮЗР трябва да се подпомогне от интегрирани комасационни проекти, насочени към развитието на напоителни системи. Тези райони са и най-подходящи за отглеждането на такива култури от гледна точка на климат и почви. Анализът на водите показва, че има достатъчен воден потенциал за осъществяването на подобни проекти.

#### ***2.2.5 Екология – оценка, законодателство и политика, свързани с комасация на земите, вкл. защитените територии и териториите с екологични проблеми и замърсявания.***

Изследванията до 2000г. показват общо замърсени с тежки метали почви на площ от 43 660 ха. или 0,9% от земеделските земи, но само 7% от трайните насаждения са със стойности над пределно допустимата концентрация.

Картирането на райони замърсени с пестициди през 1997-2000г. показва единични случаи.

Особено внимание трябва да се обърне на ерозията, тъй като 80% от обработваемите земи са подложени на водна ерозия, а 37% на ветрова. Това предполага във всеки бъдещ проект за комасация да се преценява рискът от ерозия и при реструктуриране на територията да се предвиждат антиерозионни мероприятия. Иригационната ерозия засяга около 50% от поливните площи, поради което е необходимо да се вземе предвид внедряването на нови техники за напояване и ограничаване загубите на почва.

Особено внимание по отношение на замърсяванията (в земеделските територии) трябва да се обърне на следните общини по райони за планиране:

- Брегово, Бойчиновци, Монтана, Мездра, Враца - за СЗР;
- Столична община, Златица, Пирдоп, Чавдар, Челопеч, Мирково, Копревщица, Ихтиман - за ЮЗР;
- Кърджали, Рудозем, Мадан, Пловдив, Тополовград - за Южен централен район;
- Бургас и Малко Търново - за ЮИР;

В СЦР и СИР няма регистрирани замърсявания. При изготвяне на комасационни планове за тези общини трябва да се предвиждат рекултивационни мероприятия.

За райони с натрупани екологични проблеми се считат райони с непоправими нарушения във вода, въздух и почви като съвкупност.

За СЗР не се наблюдават такива територии.

За СЦР - Плевен, Долна Митрополия, Велико Търново и Горна Оряховица имат нарушения в поне два от компонентите.

В СИР следва да се обръща специално внимание на територията на общини Варна, Девня и Провадия.

В ЮЗР териториите, в които трябва да се планира и проектира с особено внимание по отношение на натрупани екологични проблеми са в Кремиковци, Пирдоп, Златица, Антон, Етрополе, Перник, Батановци, Елин Пелин, Своге.

В ЮЦР екологично проблемни са общините Кърджали, Пловдив, Асеновград, Гълъбово, Раднево и Димитровград, като това е районът определен като най-силно замърсен.

Най-големите замърсявания за ЮИР едновременно и в трите компонента се наблюдава в община Бургас.

Поради голямата степен на ерозионни процеси в земеделските земи във всички проекти за комасация трябва да се предвиждат противоерозионни мероприятия, а за нарушените територии - мерки за възстановяване на почвеното плодородие.

В териториите с натрупани екологични проблеми приоритетна дейност в комасационното проектиране трябва да е намаляване въздействието на нарушаващите фактори, отделяне на зони, за които е нужна рекултивация или друго целенасочено въздействие.

Задължително условие при изготвянето на всеки интегриран комасационен проект е спазването на добрите земеделски практики.

Картирането на замърсените територии и на тези, с натрупани екологични проблеми трябва да бъде направено прецизно, да се установят и опишат нивата на конкретните замърсители, и да се осигури проследяемост на развитието на проблемите.

Една от задачите на бъдещата поземлено-банкова структура, управляваща комасацията е закупуване на земи в такива територии, подобряването им и връщането им отново на пазара на земи или използването им за различни други социални, екологични или инвестиционни дейности.

**Защитени територии, опазване и подобряване на ландшафтите.**

От екологична гледна точка особено важни са защитените територии, създадени за поддържане и опазване на екосистемите и на специфични, важни от социално-културна гледна точка ландшафти.

Защитените територии в България са приблизително 550 000 ха (около 5%). Задача на комасацията е интегрирането на тези територии в комасационни проекти. Рекреационните зони са важна част от съвременните проекти на държавите от ЕС. Включването и изключването на територии за екологични мерки, граничещи или намиращи се в селскостопанските територии трябва да бъде задължително извършвано чрез проект за комасация.

В СЗР и СИР има най-малко защитени територии, като резерватите са по три броя. В СЦР резерватите са десет. По отношение на защитени територии Южна България е по-богата, като в ЮИР има девет резервата, в ЮЦР им е петнадесет. ЮЗР има най-голямо разнообразие по вид на защитените територии, логично обусловено от голямото геоморфоложко и биологично разнообразие.

При подготовка на програмата и времевата рамка за провеждане на комасационни проекти е важно да се отбележи в кои равнинни територии ще се създават защитени зони. Предвижданията са такива да бъдат Черноморското крайбрежие, долината на р.Струма, както и зоните на връзка между националните паркове в Рила, Пирин, Витоша и Стара планина. България е богата на защитени територии, но също така и на територии с курортен статут, като интересът в тези зони непрекъснато расте, а с това и необходимостта от различни видове урбанизационни и рекреационни мероприятия.

При провеждане на комплексен комасационен подход при планиране и проектиране трябва да се вземе предвид съществуващото законодателство за изготвяне на оценка за екологична оценка на планове и програми. (виж. Приложение- Екология)

Опазването на околната среда и биологичното разнообразие в земеделските територии е в тясна взаимовръзка с управлението на водите, проектирането и опазването на естествените или най-подходящите ландшафти.

Комплексните комасационни проекти трябва да предвиждат и изграждането на „зелени коридори” и други мероприятия за опазване на животинския свят и естествените природни дадености.

#### **2.2.6 Демография, икономика и икономически възможности на обществото. готовност за участие в комасацията.**

*Население 1990-2004 г.*

<b>Години</b>	<b>Общо</b>	<b>Трудоспособна възраст</b>
1990	8 669 269	55.5%
2004	7 761 049	61.6%

*Източник: НСИ*

#### **Население в градовете и селата към 31.12.2004 г.**

<b>Общо</b>	<b>Градове</b>	<b>Села</b>
7 761 049	5 431 846 (70%)	2 329 203 (30%)

*Източник: НСИ*

От таблиците се вижда, че населението в страната драстично намалява, като тази статистика не отчита външната миграция, която вероятно е с приблизително със същия размер.

Трябва да се отбележи, че данните за градовете са статистика, която не разглежда трудовата седмична или месечна миграция, в която хора в трудоспособна възраст работят за определен период от време в големите градове. Тази временна миграция е изключително важна, тъй като засяга населението, което теоретично би трябвало да работи в селското стопанство. Около 40% от населението в селата е на възраст над 55 години, което е

изключително негативно обстоятелство, съчетано с миграционните процеси, предвид на това, че селските райони заемат над 80 % от площта на страната.

Изключително важно е комбинирането на комасацията с останалите мерки за развитие на селските райони, за да се постигне силен икономически ефект.

#### **Икономически сметки за селското стопанство.**

Икономическите сметки за селското стопанство показват намаляване на добавените стойности за 2005г. и то предимно в продукцията от растениевъдството. Освен пазара на продукция, влияние върху това оказват и неясните арендни, наемни и покупко-продажни отношения в пазара на земя.

Един от показателите, които ще бъдат разглеждани за оценка на крайния ефект от комасацията е сравняването на икономическите и демографски тенденции в селските райони. Тази база, която сега наблюдаваме ще бъде добро начало за отчитане на ефектите при масовост на процеса на комасация и развитие на селските райони след присъединяването към ЕС. (Виж. Приложение Икономически сметки за селското стопанство)

В следващата таблица е дадена извадка от официалната статистика в лева за доходите и разходите за средностатистическо домакинство:

<i>показател</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
1. Паричен доход	3 321	3 530	3 601	4 029	4 348	4 725	5 179
2..Паричен разход	3 221	3 438	3 496	3 915	4 178	4 653	4 996
(1-2) лева	100	92	105	114	170	72	183

*Източник: НСИ*

Взимайки предвид тази статистика е очевидно, че средното домакинство не би могло да си позволи да участва финансово в процес на комасация, тъй като разликата между доход и разход в най-добрия случай би могла да покрие покупката на 0.1 ха земя годишно, или някои административни разходи по проектите за комасация. Това се взема предвид, ако домакинствата не покриват непредвидени разходи.

За 2004г. средният нетен коригиран разполагаем доход на домакинство в земеделието е около 7 710.1 лв. и това може да бъде основа за бъдещи малки инвестиции на този тип домакинства във ферми или проекти, като комасационните. Доста интересно, е че доходът от чисто земеделски дейности е 5 471.2 лв., а разликата между двете суми се получава от доходи от неземеделски дейности и социални помощи. От друга страна ако единствено разглеждаме земеделския приход, спрямо годишните разходи, отново може да заключим, че домакинствата не могат да си позволят извършването на инвестиции.

Независимо от това, че средностатистическият собственик на земя не може да отдели средства за инвестиции в подобряване на състоянието на земеделските си имоти, отношението на обществото към процеса на комасация е положителен и все повече инициативи за промени в устройството на земеделските територии произлизат от средите на частния бизнес и земеделските производители. В СИР поради специфичния тип поземлени отношения, базирани на наемни договори би била подкрепена комасация по ползване. В СЗР интересът на крупни инвеститори води до инициативи за комасация с промяна на собствеността. В ЮЦР е насочен към комасация, свързана с напояването и промени в собствеността, даващи възможност за формиране на подходящи сеитбообращения.

#### **2.3 Анализи на земеползването и поземлената собственост**

В резултат на приключването на реституцията на собствеността върху земеделските земи, съставляващи селскостопанския фонд на страната, картината на собствеността в България към 31 декември 2005г. е следната:

<i>Вид собственост</i>	<i>Площ (в хектари)</i>
Държавна	386 361
Общинска	689 897
Частна	4 178 354

Обществени организации	141 790
Чужди физически и юридически лица	21 085
Религиозна	18 841
Съсобственост	47 686
Остатъчен фонд (временно стопанисван от общината)	996 083

*Източник: Баланс на земеделските земи 2005г., МЗГ*

Със закон земите, държавна и общинска собственост са разделени на публична и частна, в зависимост от предназначението им и функциите, които изпълняват.

Интерес за комасацията представляват земите, частна държавна и общинска собственост, тъй като законово е забранено да се извършва разпореждане със земите, публична собственост. Съгласно националното законодателство тази собственост служи за задоволяване на обществени интереси.

В данните и анализите по-нататък ще се включват само данни за държавни и общински земи, частна собственост.

Картината по вид собственост за *земеделските земи* е следната:

Вид собственост	Площ (в хектари)	Брой имоти	Среден размер на имотите (ха)
Държавна, частна	234 423	125 788	1,9
Общинска, частна	374 336	206 690	1,8
Частна	4 147 736	7 673 499	0,5
Обществени организации	125 429	89 515	1,4
Чужди физ. и юрид. лица	21 031	25 124	0,8
Религиозни организации	17 549	4 480	3,9
Съсобственост	22 904	17 832	1,3
Остатъчен фонд	921 838	1 199 863	0,8

**Общ среден размер на земеделските земи – 1,8 ха**

*Източник: Баланс на земеделските земи 2005г., МЗГ*

Земите с най-голям дял са тези, **частна собственост**. При тях се отбелязва и най-малък среден размер – 0,5ха. Регистрирани са 9 508 225 броя собственици, което означава, че един частен собственик владее средно 1,2 броя имоти.

За *обработваемите земи*, които са съставна част от земеделските земи е налице следната картина по вид собственост:

Вид собственост	Площ (в хектари)	Брой имоти	Среден размер на имотите (ха)
Държавна, частна	148 936	99 813	1,5
Общинска, частна	98 3 69	94 800	1,0
Частна	4 027 077	7 336 974	0,5
Обществени организации	116 555	85 666	1,4
Чужди физ. и юрид. лица	20 733	24 432	0,8
Религиозни организации	8 682	4 216	2,0
Съсобственост	20 859	16 585	1,3
Остатъчен фонд	372 835	816 730	0,5

**Общ среден размер на обработваемите земи – 0,8 ха.**

*Изт.: Баланс на земеделските земи 2005г., МЗГ*

В категорията „обработваеми земи” се включват ниви, оризища, оранжерии, трайни насаждения, ливади и угари.

**Земите, които са потенциални участници в комасация са предимно обработваемите земи, но не се изключва участието на мери и пасища.**

От изнесените данни става ясно, че преобладаващата част от имотите са със среден размер от 0,5 до 1,5ха. Тези размери са исторически обусловени от структурата и състава на собствеността – реституцията е извършена спрямо земевладението към 1945–1958г.,

като законово бяха предвидени възможности за възстановяване в стари граници, т.е. възстановяването е буквално по границите на имотите от средата на миналия век. В България е приет Закон за кадастър и комасация през 1941г. и той е действал общо около 3–4 години, в резултат на което са проведени единични комасационни проекти. **Възпроизвеждането на дребната собственост поставя остра необходимост от предвиждане и провеждане на комасационни планове за уедряване на имотите и постепенното формиране на оптимални по размери земеделски стопанства.**

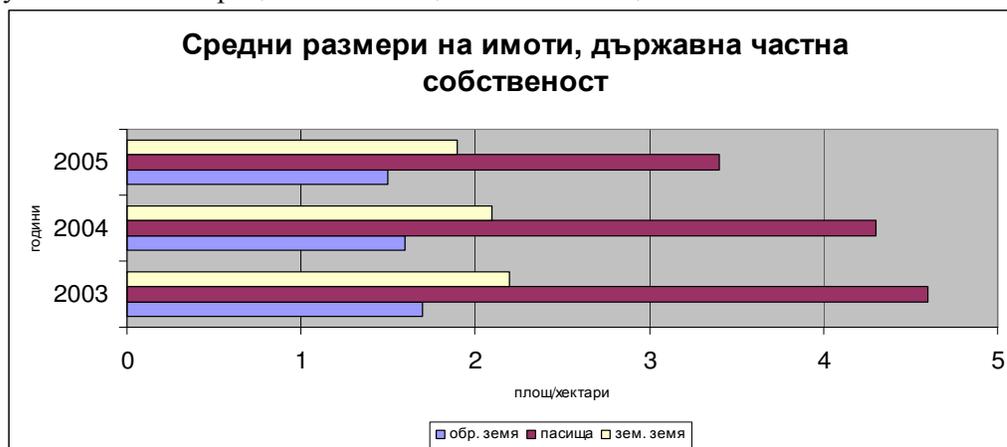
От историческата справка за възстановяването на собствеността върху земеделските земи може да се направи извод, че уедряването на земите ще е сложен и продължителен процес поради настройката на собствениците за местоположението на имотите им и липсата на обща воля за устройство на територията. През целия период на реституция се налагаше съобразяването с индивидуални интереси и претенции, и пренебрегване на обществения интерес. В резултат са налице силно фрагментирани и малки по размери имоти, които в по-голямата си част се владеят в съсобственост.

Данни за състоянието на земеделските земи по видове собственост за тригодишен период са представени в Приложение Поземлена собственост и ползване.

Данните за всички видове собственост показват трайна тенденция за увеличаване на броя на имотите и намаляване на средния им размер.

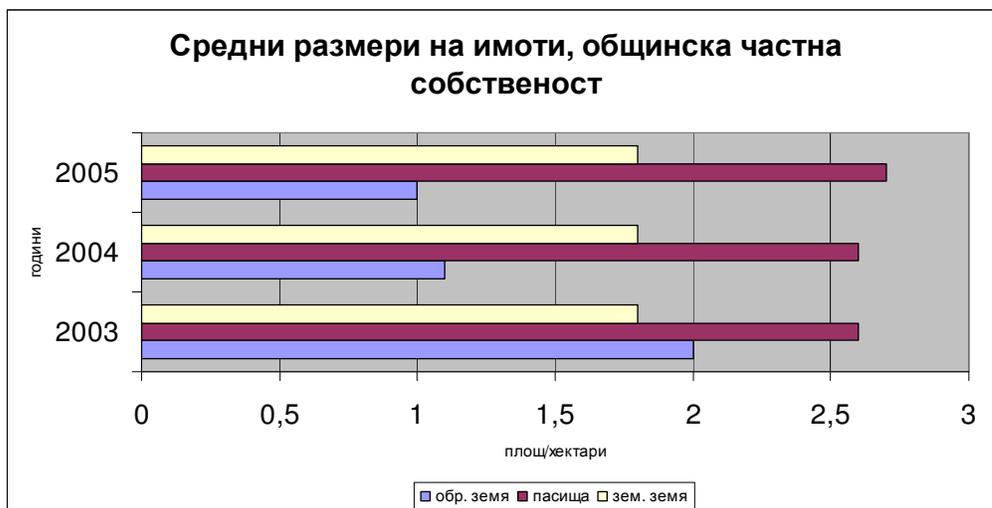
В следващите диаграми са представени тенденциите относно средните размери на имотите, държавна частна собственост, общинска частна собственост и земите, частна собственост.

Земите от тези видове собственост са с най-голям дял в земеделските имоти и участието им в процес на комасация е от най-съществено значение.



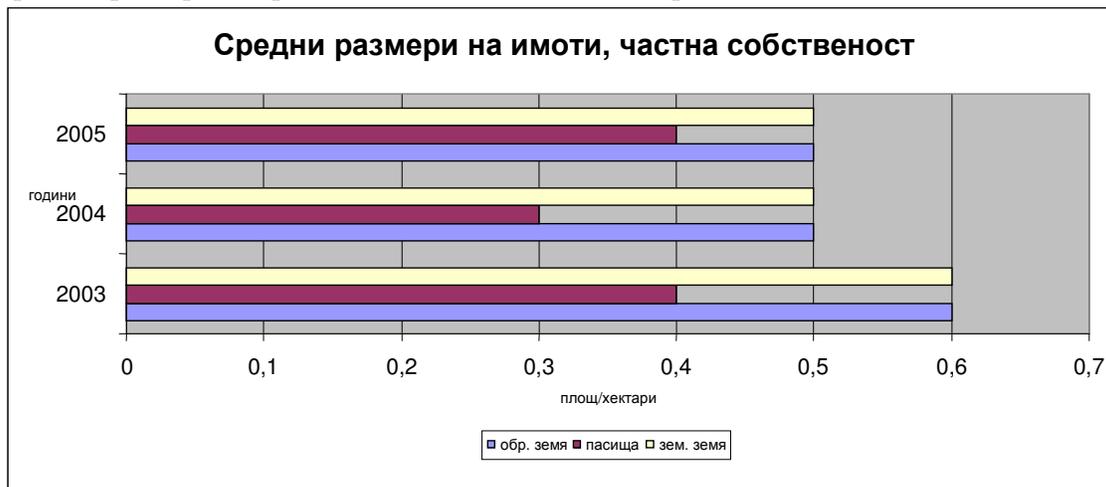
*Източник: Баланс на земеделските земи 2005г., МЗГ*

За земеделските земи, частна държавна собственост е най-ясна тенденцията за намаляване на средния размер на имотите, което ще се отрази съществено при комасация, като се има предвид, че те ще формират част от капитала на Поземлената банка и са основен фактор при комасация.



Източник: Баланс на земеделските земи 2005г., МЗГ

За земите, частна общинска собственост увеличението при мерите и пасищата е несъществено от гледна точка на комасация. От значение е същественото намаляване на средния размер на обработваемите земи – с 50% за три години.



Източник: Баланс на земеделските земи 2005г., МЗГ

*Земите частна собственост представляват основен фонд, който ще бъде въвлечен в комасационни действия. От тази гледна точка средният размер на обработваемите земи, регистриран в диапазон 0,5–0,6 ха обосновава необходимостта от провеждане на действия за уедряване на имотите.*

#### **2.4 Анализ на поземлената реституция, регистрацията и развитието на поземлените отношения.**

Реституцията на земеделските земи приключи и естественото продължение на процеса е развиването на поземлените отношения и пазара на земя.

Първите стъпки бяха направени чрез промяна на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 99/2002 г., изм. и доп. ДВ, бр. 16/2003 г.) и Правилника за прилагането му (изм. и доп., ДВ, бр. 31/2003 г.). Като основа за бъдещите комасационни процеси и подготовка за новите отговорности на ползватели, собственици и поземлена администрация за публична регистрация на поземлените отношения се утвърди глава V, „а“ от ЗСПЗЗ, чиито правила включват подаване на декларации за ползването на земеделските земи, сключване на споразумения между собственици и ползватели и изготвяне на карти на масивите за ползване. При правилното и пълно водене на тази статистика, биха се покрили до голяма степен един от начините за провеждане на комасация – по ползване. Една от задачите по глава V, „а“ е

анализирането на промените в количеството на пустеещите земи и изготвяне на гъвкави стратегии за стимулиране на ползването им. Прилагането на тези разпоредби показваха, че обществото проявява интерес към подаването на декларации за ползване на имотите, но незадължителния им характер не ги направи масови. Друг проблемен аспект на тази дейност бе проявеното неразбиране и недооценяване от служителите на регионалните служби на МЗГ относно оформянето и целта на тези специализирани карти. Изводът е, че при всяка съществена промяна в дейността на администрацията и въвеждане на нови регламенти е необходимо да се предприема обучителна кампания, а за субектите/потребителите – разяснителна и мотивационна кампания.

### **2.5 Структура и размер на стопанствата**

99% от стопанствата в страната са на физически лица, но те обработват едва 34% от ИЗП. Средният им размер е 1,8 ха. По-малко от 1% са едрите стопанства (еднолични търговци, кооперации, търговски дружества, сдружения и др.), които обработват 66% от ИЗП, със среден размер на стопанство от 336,5 ха.

По отношение на вида на използваната земя статистиката за периода 2003 – 2005г. регистрира намаляване на дела на наетата земя (с 11%) и увеличаване на дела на собствена земя (с 10%) *приложение „Структура на земеделските стопанства“*. Тенденцията отчита стремежа на едрите производители за развиване на земеделие върху собствени земи, което означава сигурност и гарантиране на дългосрочни инвестиции.

Основен извод е, че в структурата на стопанствата е налице повсеместен и дълбок дисбаланс, породен от раздробена и маломерна собственост и затруднени пазарни отношения поради наличието на съсобственост. Малка част от наемните и арендни отношения са осветени с договори за ползване, отново поради същите причини.

МЗГ продължава да усъвършенства системата за събиране и анализиране на данни за поземлените отношения и динамиката в различните видове собственост. Статистиката за съотношението между площта на земеделските имоти към техния брой дава възможност да се направят изводи за тенденциите в промените на площта на имотите, както и за групиране на административни или планировъчни области и райони на този принцип.

Данните за тези години дава възможност да се направят следните важни изводи:

- Площите на имотите намаляват с всяка изминала година, като това е най-ясно изразено в СИР, в област Добрич.

СИР е с най-динамични поземлени отношения, като това се изразява в повече сделки на пазара на имоти, в по-голям интерес от страна на собствениците към управлението на собствеността им, по-стриктни арендни и наемни взаимоотношения и конкурентност между наематели и арендатори, което способства за подобряване на симбиозата между ползватели и собственици. Процесът има и негативна страна – големият интерес към използването на земеделската земя и рентирането собствеността в този район стимулира наследниците на имотите възстановени в процеса на земеразделяне, да търсят реална делба на имотите си, което води до много по-бързото ѝ фрагментиране отколкото в районите с по-слаб интерес към управление на притежаваната поземлена собственост. В област Добрич например се наблюдава намаляване на средния размер на имотите от 4 на 2 ха в рамките на една година, като през 2004 година процесът намалява динамиката си. Независимо от това, че в СИР има реално разпокъсване на собствеността, районът има добре развити ползвателски отношения и реално промените са насочени към разпределяне на доходността от наеми и аренды между повече собственици и съсобственици. Реално в СИР вече съществува форма на комасация по ползване. Вероятно арендатори, наематели и собственици на земя в района биха подкрепили идеи за доразвиване на тази форма на комасация, но разбира се с прилагане на планировка за определяне на подходящи площи за разширяване на урбанизираните територии, там където е нужно, развиване на агроекологичните мерки, предвиждания за обновяване на напоителните съоръжения, предвиждане и въвеждане на нови ветрови пояси.

В Северна България средният размер на имотите е от 0,7–1,0 ха за повечето административни области. Същото важи и за област Бургас.

Съвсем различно е положението в другите райони за планиране: в ЮЗР и ЮЦР повечето административни области се характеризират с имоти със средна площ по-малка от 0,5 ха. Това е логично положение, предвид големия брой наследници и фрагментираната собственост, която до-голяма степен произхожда още от времето преди колективизацията. За областите Смолян и Кърджали средният размер на имотите е между 0,25 и 0,35 ха.

Геоморфоложките особености на ЮЗР и ЮЦР не предполагат провеждането на комплексна комасация, тъй като наклоните на терените са твърде големи, имотите са възстановявани в стари реални граници, в общия случай със запазени трайни гранични елементи на терена и при площи които са изключително малки. В тези два района, комасационни процеси трябва да се провеждат в равнините територии, където има възможност действително да се изгради инфраструктура, напоителни съоръжения и възможност за мащабна механизирана обработка, поради традиционно отглеждани полски култури или култури, даващи по-големи добиви при по-големи площи и машинна обработка. Такива са възможностите на Кюстендилската котловина, Софийската котловина, поречията на р.Струма и р.Места, равнинните части на Пловдивска и Пазарджишка област. Тези два района за планиране са специализирани в областта на техническите култури, зеленчуци, цветя, овощни градини, но в равнините им части се отглеждат и големи площи от зърнени и фуражни култури. Тези култури са естествено обусловени от подходящото за тях ниво на почвеното плодородие и по-високите средногодишни температури.

Освен големите разлики в размера на двата най-масови типа стопанства, основен техен проблем е и географската им фрагментация.

Анализирайки тези проблеми, както и прогресивното увеличаване на площта на пустеещите земи и на база промените на ЗСПЗЗ и Правилника за прилагането му, от МЗГ бяха предприети мерки за предоставянето от Държавния поземлен фонд (ДПФ) под наем и аренда без търг и конкурс на земи, необработвани две и повече години. Друга стъпка бе предоставянето на субсидия за усвояване на трайно изоставени земеделски земи.

ДПФ взима сериозно участие в поземлените отношения на страната. Стремещт в работата на фонда е да се подпомогнат инициативи на частни стопани и юридически лица за репарцелиране с цел окрупняване, както и на намеренията за големи инвестиционни проекти. През 2002г. ДПФ е заменил 4 206,7 ха, през 2003г. - 6420 ха, а през 2004г. - 2 585 ха. В допълнение се правят замени на негодни за земеделско ползване земи и прилежащи към стопански постройки площи.

Разработването на гъвкав механизъм за провеждане на замени на земеделски земи трябва да бъде основна задача в бъдещата Програма за провеждане на комасация, както и да бъде предвидено специално законодателство. Тъй като транзакциите в процес на масова комасация са значително по-големи (опитът на държави от ЕС със сходна на нашата територия показват нужди от оборотни годишни фондове между 30 000 и 50 000 ха), механизмът трябва да дава възможност бюрократичните пречки да са възможно най-малки.

Земите от ДПФ се предоставят за обезщетения за невъзстановена собственост; извършват се продажби чрез търгове срещу поименни компенсационни бонове (приблизително 10% от земите от ДПФ), но сделките са за около 1% годишно, предоставят се за дългосрочно ползване до 10 години (тенденция е към увеличаване, което е положително за създаване на окрупнени масиви за ползване), особено актуално и социално значимо е предоставянето под наем на земи за малоимотни безимотни граждани.

Наблюдава се намаляване на средната площ на имотите от ДПФ, което се дължи главно на няколко фактора:

- проверка и актуализиране кодовете на елементи от КВС, което допринесе за изключване на площи, които не биха могли да бъдат земеделски земи по смисъла на българското законодателство;
- независимо че предоставянето под наем на земи за малоимотни и безимотни е значима социална стъпка, този процес допринася за намаляването на средния размер на имотите от ДПФ;
- стремежът на държавата да прави замените с частни лица така, че да подпомага инициативите за комасация окрупнява имотите в някои области, но в същото време намалява средния размер на имотите в други. Решението на този проблем идва от самия пазар, където частната инициатива се възползва от създадената ниша и чрез изкупуване на малки частни имоти и добре стратегически планирани замени на малките имоти от ДПФ успява да предприеме форма на импровизирана комасация.

Тези действия са стимул и за държавата да активизира действията си, и да се насочва към създаване на централизирана планираща и управляваща комасацията структура.

Опасността, която спорадичните действия на частния сектор могат да предизвикат е, че имотите се окрупняват без да се взимат предвид екологичните нужди на териториите и обществото. Не се взимат мерки за борба с почвената ерозия, както и за връзката между градска среда, рекреационни територии, зелени коридори и защитени територии. Не се отчитат бъдещи мащабни инфраструктурни дейности, които могат да бъдат предприети за дадената територия; поддръжка, обновяване и създаване на нови напоителни съоръжения.

КВС, която представлява кадастърът на земеделските земи се поддържа от МЗГ, но тенденцията е тази дейност да се поема поетапно от Агенцията по геодезия, картография и кадастър (АГКК), с оглед на подготовката на единен кадастър и регистър на собствеността за цялата територия на страната. Голям брой землища вече са предадени за поддръжка в АГКК. През 2005г. Агенцията поддържа и данните за националните геодезическите мрежи, и топографските карти, които са особено нужни при прилагане на комплексен подход в комасацията. АГКК има намерение да завърши окончателно единния кадастър и имотния регистър до 2017 година. Когато се прилага единствено репарцелиране на малка площ като комасационна мярка, възможно е да не се използват топографски и други специализирани карти, но при решаването на комплексни задачи, вкл. и за физическото планиране на територията, използването на топографията е задължително. Поради различни организационно-финансови проблеми в обновяването на топографските карти има значително изоставане. При изготвянето на график за провеждане на комасационни дейности с комплексен характер в Програмата за комасация, е препоръчително АГКК да синхронизира дейностите по обновяване на топографските карти с дейностите по комасация. Възможно е обновяването на топографските карти да бъде и част от дейността по комплексно комасационно планиране за дадена територия.

Вземайки предвид тенденциите на проектирането и поддържането на бази данни за географски обекти каквито са и имотите, МЗГ възложи създаването и въвеждането на Географска информационна система „АЛИС“, която да улесни изготвянето на справки и поддържането на многопластова информация. ГИС „АЛИС“ дава възможност за непрекъснато надграждане и решаване на комплексни задачи, като справки за имоти или групи имоти по зададени характеристики, изготвяне на планове, повлияни от множество наслагващи се елементи (почви, климат, води, географски координати, наклони, данни за състоянието на плодородието, за отглежданите култури и много други). Системата позволява вход/изход на информацията в съвместими с всички други системи формати, а структурата и е изготвена така, че да позволи въвеждане на данни както за земеделски така и за градски кадастър.

Системите с които ще се прави комасационното проектиране трябва задължително да бъдат с възможност за връзки между графична и атрибутна база данни, като тези връзки

трябва да дават възможност за създаване на топология и анализиране на многофакторна информация. Това е нужно за да се извършва комплексно проектиране на големи територии - връзка между репарцелиране, антиерозионни мероприятия, напояване, изграждане на зелени зони и защитени територии, определяне разливите на водни обекти, разширяване на урбанизираните територии, връзките с горските територии и разширяването или намаляването им. Системите трябва да позволяват определяне на количествено-качествени връзки между различните разглеждани обекти.

Препоръчително е да се използва и система за автоматизирано определяне на различни варианти на репарцелиране, за да се намали времето за проектантска работа и да има възможност за избор между няколко варианта.

### **2.6 Физикогеографски особености и значение на околната среда**

Тази точка следва да се смята свързана с т.т. 2.1 и 2.2, където е описана и анализирана информацията за общите условия. *Основните изводи*, които могат да се добавят са:

- Разделянето на районите на облагодетелствани и необлагодетелствани от законодателството на ЕС, може да се приложи при комасацията и поземленото развитие.

Районите с надморска височина над 800м. не са подходящи и икономически ефективни от гледна точка на оптимално и рентабилно земеделско производство. Фрагментираната собственост в тези райони се дължи на възстановяването ѝ в стари реални граници. Имотната разпокъсаност съществува от древни времена и се дължи на традициите и нуждите на полупланинските и планински райони, както и на традиционното селско стопанство, насочено предимно към развитие на животновъдството. Друга причина, за изключването на тези територии от комасационните намерения е невъзможността за мащабна механизирани обработка. Наклоните са изключително големи, със силна степен на ерозията. Почвите не са подходящи за отглеждане на най-търсените земеделски култури.

- Териториите под осемстотния хоризонтал могат да бъдат смятани като подходящи за комасация и поземлено развитие;
- Пазарът на земя в равнинните територии с надморска височина под 800м. набира скорост поради възможностите за развиване на интензивно земеделско производство, обвързано с „плащането на хектар” от страна на ЕС по реформираната ОСП, и интересът за развиване на националната инфраструктура и градските територии;
- В много случаи границата на необлагодетелстваните райони е граница на обекти със значение за околната среда и това може да бъде въведено като аспект от поземленото развитие;
- Отглеждането на животни в необлагодетелстваните райони не може да бъде повлияно от съществуващите граници на имотите;
- Съществена част от условията за опазване на околната среда са водните обекти и земеделските земи около тях. Особено внимание трябва да се отделя на границите на защитените, урбанизираните и земеделските територии. Най-често тези гранични линии са пример за повишен интерес и високи цени на пазара на недвижими имоти;
- На базата на ГИС са припокрити най-съществените за процеса карти, с цел да се състави бъдещата карта на комасацията и поземленото развитие. Картите в ГИС ще бъдат неотменна част от Стратегията и са базирани на географска карта, почвена карта, административна карта, карта на екологичните проблеми, климатични данни, карта на водните басейни. Този начин на графично представяне на информацията, както и допълнителни анализи ще дадат базата на картата на комасацията и поземленото развитие (*приложение: Карту*).

## 2.7 Пазар на земя

Пазарът на земеделските земи е неотменна част от поземлените отношения и от развиването на аграрния сектор. Факторите, които влияят върху пазара са множество, но има няколко които имат най-голямо отражение върху динамиката и това са доходността от земята, състоянието на аграрния отрасъл, възможностите за субсидии и възвращаемостта на инвестициите, състоянието и гъвкавостта на поземлената администрация, резултатите от реституцията.

Статистиката на пазара на земя наблюдава броя на реално сключени (регистрирани) сделки за покупко-продажби, цената на която е осъществена сделката, размерът на плащаните ренти, категориите на земите, които влизат в сделки, близостта им до пътната мрежа. Статистиката на пазара се води от САПИ ООД (Система за агропазарна информация), с помощта на регионалните поделения на МЗГ. Разглеждат се анализи и на брокери и консултантски фирми участващи на пазара на земи.

*Подробни данни по райони за планиране Приложение - Пазар на земя.*

### 2.7.1 Анализ на пазара на земя за 2003г.

Среден размер на имотите в сделките е около 1 ха., а общата площ на сделките е 34 572,2 ха, при пазарна цена от 1 430 лв/ха. Наблюдава се почти двоен марж.

Предпочитанията на собствениците са насочени към отдаване под наем на притежаваните земи. Сключени са 145 335 арендни договора за 332 884,7 ха. Това е растеж с приблизително 35% в сравнение с 2002г. и показва тенденция за получаване на малки годишни доходи от 40-100 лв/ха пред възможността да се продаде земята за ниска цена.

Както по отношение на покупко-продажбите така и по отношение на арендите, СИР има лидерска позиция. В насока аренди най-слаб е пазарът на ЮИР и ЮЗР.

### 2.7.2. Анализ на пазара на земя през 2004г.

Среден размер на имотите в сделките е около 0,95 ха., а общата площ на имоти, включени в сделки е 46 333 ха, при средна пазарна цена от 1 340 лв/ха.

Наблюдава се увеличаване броя на сделките, което се дължи на повишената доходност от земеделското производство, както и на повишаването на цените на имотите до нива, които стимулират интереса на собствениците.

Продължава тенденцията за предпочитано отдаване под наем и аренда - сключени са 264 726 арендни договора за площ от 562 870,1 ха. Това е растеж от приблизително 82% повече от 2003г. и показва тенденция за получаване на стабилни годишни доходи от 50-100 лв/ха.

СИР и СЦР имат лидерска позиция по отношение на арендите. В насока аренди най-слаб е пазарът са СЗР, ЮЦР и ЮЗР, като преобладава натуралната рента.

### 2.7.3. Анализ на пазара на земя през 2005г. - преглед на сделките със земи, използвани за стопански цели

През тази година може да се заключи, че пазарът започва да става „интелигентен” – търсят се земи с високи категории и се наблюдава диференциация на продажните цени и наемите спрямо категориите; появяват се райони, в които търсенето е по-голямо от предлагането. Цените на имотите, закупувани за земеделско производство остават сравнително ниски като пазарът е стабилен.

Средният размер на имотите в сделките е около 0,95ха., а общата площ на сделките е за 55 900,1 ха, при средна пазарна цена от 1 690 лв/ха. Това увеличение в показателите „обща площ на сделките” и „пазарна цена” се дължи на очакванията от бъдещото присъединяване към ЕС и фондовете за подпомагане на земеделието, интересът на инвестиционните компании, които ползват данъчни облекчения при реинвестициите, както и на компаниите, очакващи доходност от закупуването на земеделски земи сега и продажбата им след присъединяването.

Запазва се тенденцията за предпочитано отдаване на имотите под наем и аренда. Сключени са 138 427 арендни договора за площ от 337 595,8 ха. Тези стойности показват известно намаление, което отчасти се дължи на увеличените продажби на земи, както и на

очакванията на собствениците за промени в сектора след присъединяването към ЕС. Наблюдава се и увеличение на изплащаните ренти, като порядъкът е от 80-120 лв/ха.

Запазва се лидерската позиция на СИР и СЦР по отношение на наемите и арендите. В насока аренды най-слаб е пазарът са СЗР, ЮЦР и ЮЗР, като тук преобладава натуралната рента.

Състоянието на пазара на земя налага няколко извода:

- Пазарът все още може да се определи до голяма степен като хаотичен, без ясно изразени тенденции;
- Участниците все още имат спорадични прояви;
- Лидерството в наемно-арендните отношения по райони за планиране е динамично;
- Наблюдава се намаляване на разликата в цените на хектар между различните райони;
- Цената на имотите следва бавна тенденция към покачване;
- Ниската цена на земята в някои от районите ще влияе върху интересът на участниците в комасацията;
- Създаването на поземлена банка би стимулирало динамиката на пазара и би накарало агентите на този пазар да участват “интелигентно”;

## **2.8 Анализ на пазара на земя в новите страни членки на ЕС**

### **Унгария**

През първата година от членството на Унгария в ЕС (2004г.), пазарът на селскостопански земи заема около 234.000 ха (около 3% от общата обработваема земя). Около половината от тази земя представляват сделки за замени и наследство между стопани, другата част са свободни сделки за покупко-продажби. Средната цена на селскостопанските земи е била около 1300 - 1800 euro per ha. В следващите години се очаква стабилен ограничен растеж от гледна точка на обема и цените на земите. В околностите на градските територии, цените могат да бъдат доста по-високи.

Очаква се значително развитие на пазара на земя около 2013г., към края на преходния период, след който чуждестранни лица ще имат право да закупуват земи.

### **Полша (Пазар на земя, комасация и поземлен фонд.)**

В края на 2005г., площта на земите, собственост на фермери в Полша възлиза на 18.342 хил. ха, от които 15.906 хил. ха са селскостопански земи. Приблизително 96% от селскостопанските земи са били използвани от частния сектор и най-вече от частни земеделски стопанства. След Втората световна война, държавния сектор на полското земеделие (Агенция за земеделска собственост – АРА) притежава 25% от селскостопанската земя. Сравнено с други централноевропейски страни, по-голяма част от площта е останала частна собственост. Бившото държавно управление на АРА изгражда Дружество за земеделска собственост към Държавното Съкровище (APS). От 2003г. APS има право на закупуване (чрез договори) или продажни права за земи (друга форма на трансфер на собственост) на частния пазар. Целта на тези регламенти е да увеличи размера на частните ферми, да намали разпокъсаността на земите и да подкрепи придобиването на земя от образовани и опитни фермери.

Местните власти могат да започнат принудителна комасация, както и други собственици, ако APS притежава земя повече от 10% от планираната комасационна територия и тази земя не може да бъде рационално използвана без комасация.

С пазарната преориентация на полската икономика, развитието на фермерските структури се подкрепя от дейността на АРА, която може да бъде считана, като Национален поземлен фонд.

От 1992г. до края на 2005г., АРА прехвърли в APS 4 711 хил. ха земя. От нея 1 916 хил. ха се управляват перманентно и 1 586 хил. ха от тях са продадени, а 27 хил. ха са предадени като грант на упълномощени институции. В края на 2005г. APS все още има

2 795 хил. ха от които 2 208 хил. ха са дадени под наем и 141 хил. ха са управлявани на базата на други типове краткосрочни договори.

Бившите държавни структури са увеличили съществуващите фамилни стопанства с близо 100 ха. В края на 2004г. частните купувачи и наематели са използвали 1 495 хил. ха земя на базата на 309 хил. договора (средно 4,7 ха за договор).

Либералната поземлена политика (неограничен размер на стопанствата) до 2003г. предизвика създаването на големи ферми със земя от бившите държавни стопанства, позиционирани основно в северната и западната част на Полша. Югоизточните и централните региони на страната все още имат разпокъсано земеделие, което се нуждае от комасация и замени на земи. Комасацията и замените са силно повлияни от сегашната ситуация на пазара на земи. Полските фермери осъзнават, че все още могат да купят сравнително евтини земи от APS и по този начин да подобрят структурата на фермите си. В този момент това е приоритет за тях, имайки предвид ограничения ресурс в APS и непрекъснато растящите цени на земите. Анализите на структурите на стопанствата 2003-2005г. показват по-големия размер на поземлено ползване от ферми с площ от 20-50 ха. Използването на земя от по-малките и по-големите показва тенденции на намаляване. Важно е да се спомене, че АРА има задължението да купува земя от фермери, участващи в програмата за ранно пенсиониране (ако те нямат възможност да я продадат на други или да я прехвърлят в наследство). В този момент участието на АРА в програмата е сравнително малко. Разплащателна агенция в тази програма е Агенцията за модернизация и реструктуриране на земеделието.

▪ **Румъния**

Използването на земите и пазара на земя частично могат да бъдат сравнени с тези в България - много на брой, много малки стопанства и ограничен брой големи. Разпокъсаността на земите е сериозен проблем. До момента не се наблюдават много продажби на селскостопански земи.

▪ **Холандия**

Активен, свободен пазар на земя, без интервенция на държавата;

Средните цени на земеделските земи са около 25 000 - 30.000 евро на ха;

In the vicinity of urban areas however the prices could be much higher;

Средна мобилност на селскостопанските земи (% земи, които се търгуват на пазра годишно) е около 3 на сто.

**2.9 SWOT анализ върху глави 2.2 – 2.8**

<i>Силни страни</i>	<i>Слаби страни</i>
Подходящи климатични условия за отглеждане на трайни и едногодишни култури	Увеличаване на риска от наводнения в земеделските територии
Подходящи почвени типове	Ерозия в приблизително 80% от земеделските територии. Значителна водна ерозия (вкл. от напояване)
Разнообразен релеф и геоложка структура	Обширни планински територии, неподходящи за комасационни дейности
Разнообразие от земеделски култури с увеличаващ се дял на зърнените култури	Механизацията е недостатъчна и в лошо състояние
Добър капацитет на подземните водни ресурси. Добро количество на повърхностни води	Разрушени или стари напоителни системи. Неработещи дренажни системи
Екологията е в относително добро състояние за цялата територия на страната. Малък брой общини с екологични проблеми	Някои територии се нуждаят от прилагане на мерки за рекултивация
Доходите от земеделско производство са относително на по-добри нива от тези в	Домакинствата на територията на цялата страна нямат възможност да разходват средства за

градските райони	допълнителни дейности извън нормалните разходи, поради ниското ниво на годишните доходи
Съществуващ пазар на земя	Хаотичен пазар на земя, бавно повишаващи се цени, съществуващ регионален дисбаланс в цените, слаб интерес от страна на собствениците за участие на пазара на земя
Преобладаваща е частната собственост. Наличие на държавна и общинска собственост върху земеделски земи във всички общини	Изключително разпокъсана държавна и частна собственост
Съществуващо земеползване	Региони с нарушено земеползване Собствениците предпочитат отдаването на собствеността си под наем отколкото да я обработват сами
<b>Възможности</b>	<b>Заплахи</b>
Нарастване на земеделското производство	Наводненията като тези от последните три години унищожават производството
Експериментиране с нови култури	Ерозията може да се увеличи
Изпълнение на комплексни комасационни проекти	Нежелание на определени членове на обществото и на заинтересовани организации да участват в комплексните проекти
България може да бъде износител на екологично чиста земеделска продукция	Правителството може да не обърне достатъчно внимание на агроекологичното фермерство
Напоиването може да използва големи количества от повърхностните и специално от подземните води	Бъдещите водни бордове няма да са достатъчно силни за да управляват добре напоителните процеси и нужди
Екологичния аспект може да повлияе на комасацията с цел да се запазят историческите предимства на България	Няма единно планиране по отношение на екологията и земеделието
Доходът от земеделско производство може да нарасне значително	Миграцията може да повлияе негативно върху поземленото развитие
Пазарът на земя може да се динамизира и нормализира благодарение на Поземлена банка или Поземлен фонд, както и чрез комасационните проекти	Пазарът на земя не може да повиши ефективността си ако поземлено банкова структура не интервенира на него, поне през първите години от присъединяването ни към ЕС
Всеки проект може да се ползва от съществуващия ДПФ и ОПФ	Увеличаване на разпокъсаността поради съсобственост и унаследяване
Поземленото ползване може да се стимулира чрез посредничество между собственици и ползватели, и чрез стимулиране на собствениците да увеличават нови ферми с помощта на фондове от ЕС	Увеличаване на пустеещите земи, които след няколко години стават негодни за земеделско ползване

### Основни изводи

#### 2.10. Основни изводи от анализите на Глава 2

- **Проекти по комасация с напоителни дейности**

Отглеждането на цветя и зеленчуци в СИР, ЮИР, ЮЦР и ЮЗР трябва да бъде подкрепено от интергирани проекти по комасация, насочени към развитието на напоителни системи. Тези региони са подходящи за отглеждането на такива култури от гледна точка на климат и почви. Анализът на водите показва, че е налице достатъчен воден потенциал за изпълнението на подобни проекти.

- **Проекти по комасация за отглеждане на зърнени култури**

През 2003–2005г. се наблюдава увеличаващ се дял на зърнените култури. Оптималното отглеждане на тези култури е целесъобразно да бъде върху големи площи, с подходящото механизизирано осигуряване. Отглеждането им в равнинните части предимно в СЦР, СИР, ЮИР и ЮЦР трябва да бъде подкрепено с комасационни проекти за образуване на големи еднородни площи, насочени към сеитбообращения, с основно участие на зърнените култури. Геоморфоложният, климатичен и почвен потенциал на СЗР дава възможност за отглеждане на големи площи зърнени култури, затова е нужно пазарът на земя и земеделското производство в този район да бъдат целенасочено стимулирани. Регионът е подходящ за проектиране на големи интегрирани комасационни полета за еднородно ползване в съчетание със социално-битови мерки за стимулиране на населението. Към стимулиране на земеползването трябва да се подходи в СЗР и ЮЦР, където има големи необработваеми площи.

○ **Воден аспект при проектите по комасация**

Във всички икономически райони на страната има воден ресурс, който може да се използва за перспективни нужди, като за нуждите на напояването и дренирането трябва да се изчисли прецизно балансът между подземни и повърхностни води и екологичните интереси. Във всички проекти за комасация задължително трябва да бъде описвано текущото състояние на водните ресурси за района и възможностите за развитието им.

○ **Екологичен аспект на проектите по комасация**

Поради голямата степен на ерозионни процеси в земеделските земи, във всички бъдещи проекти за комасация трябва да се предвиждат противоерозионни мероприятия, а за нарушените територии - мерки за възстановяване на почвеното плодородие. В териториите с натрупани екологични проблеми приоритетна дейност в комасационните проекти трябва да е намаляване въздействието на нарушаващите фактори, отделяне на зони за които е необходима рекултивация или друго целенасочено въздействие. Задължително условие при изготвянето на всеки интегриран комасационен проект е да се спазват добрите агроекологични практики. Картирането на замърсените територии и на териториите с натрупани екологични проблеми не е на нужното ниво и трябва да бъде направено прецизно, така както и да се установят и опишат нивата на конкретните замърсители, и да се извършва проследяемост на развитието на проблемите.

От екологична гледна точка особено важни са защитените територии, създадени за опазване на биологичното разнообразие в екосистемите, на специфични, важни от социално-културна гледна точка ландшафти. При подготовка на програмата за провеждане на комасационни проекти е важно да се отбележи в кои равнинни територии ще се създават защитени зони. Комплексните комасационни проекти трябва да предвиждат и изграждането на „зелени коридори” и други мероприятия за опазване на животинския свят и естествените природни дадености.

Изключително важно е комбинирането на комасацията с останалите мерки за развитие на селските райони, за да се постигне силен икономически ефект.

○ **Икономически аспект и готовност за участие в процеса по комасация**

Независимо от това, че средностатистическият собственик на земя не може да отдели средства за инвестиции в подобряването състоянието на земеделските си имоти, отношението на обществото към процеса на комасация е положителен и все повече инициативи за промени в устройството на земеделските територии произлизат от средите на частния бизнес и земеделските производители;

Основен извод от тази статистика е, че стремежът на частната инициатива е насочен към окрупняване на имотите чрез наемно-арендни отношения, в каквито са включени приблизително 79% от ИЗП;

Реално в СИР вече съществува форма на комасация по ползване;

Съществуват големи разлики в размера на двата най-масови типа стопанства, като географската фрагментация на имотите е основен проблем. Това е състояние е резултат от желанието на обществото, собствеността да бъде възстановена по този начин.

Разработването на гъвкав механизъм за провеждане на замени на земеделски земи трябва да е основна задача в бъдещата Програма за провеждане на комасация, както и да бъде предвидена в комасационно законодателство. Тъй като транзакциите в процес на масова комасация са значително по-големи (опитът на държави от ЕС със сходна на нашата територия показват нужди от оборотни годишни фондове между 30 000 и 50 000 ха), механизмът трябва да дава възможност бюрократичните пречки да са минимални;

Когато се прилага единствено репарцелиране на малка площ като комасационна мярка, възможно е да се игнорира използването на топографски и други специализирани карти, но при решаването на комплексни задачи, включително и за физическото планиране на територията използването на топографията е задължително. Разделянето на районите на облагодетелствани и необлагодетелствани (съгласно регламенти ЕС) ще бъде приложено и в комасацията. Проблемът с миграцията и със собствеността ще бъде основен при юридическото оформяне на проектите за комасация на доброволен принцип.

○ **Ролята на административния капацитет и програмирането в процеса на комасация.**

Поради различни организационно-финансови проблеми в обновяването на топографските карти има значително изоставане. При изготвянето на график за провеждане на комасационни дейности с комплексен характер в Програмата за комасация, е препоръчително АГКК да синхронизира дейностите по обновяване на топографските карти с дейностите по комасация. Възможно е обновяването да бъде част от дейността по комплексно комасационно планиране за дадена територия.

Опитът от пилотните дейности по комасация и прилагането на Глава V от ЗСПЗЗ, показва, че е нужно обучение и устойчивост на административния капацитет за изпълнението на тези дейности, както на държавно и общинско ниво, така и при фирмите изпълнители на такива проекти.

**ГЛАВА 3 СЪЩЕСТВУВАЩИ ИНСТИТУЦИОНАЛНИ УСЛОВИЯ.**

**3.1. Законодателство относно поземленото развитие и поземлената собственост, ведомствена политика.**

**3.1.1. Преглед на политиките на различните ведомства и институции, имащи отношение към комасацията**

**Министерство на регионалното развитие и благоустройство (МРРБ)**

Налице е одобрена от Министерски съвет Стратегия за регионално развитие за периода 2005-2015г., която дава основните насоки в регионалното развитие и благоустройството, дейностите по фондовете за развитие на ЕС, които се администрират от МРРБ.

Намеренията на министерството са насочени към сътрудничество в териториалното планиране с МЗГ за създаване на законодателство, което ще даде нужната връзка между планирането на градски, крайградски и селски райони.

Бъдещото законодателство по комасация трябва да развие идеята за цялостно териториално планиране, решаващо проблемите с вида земеползване, разположението на селскостопанската инфраструктура и връзката ѝ с градската, зелените крайградски зони и паркове, разширяването на градските територии и национална инфраструктура, като газопреносната мрежа, магистралите и водните обекти.

**Министерство на околната среда и водите (МОСВ)**

МОСВ подчертава някои основни проблеми, които трябва да бъдат решени с помощта на бъдещите комасационни планове. Главен проблем е ерозията на земеделските земи, която покрива почти 80% от селскостопанските територии. Борбата с нея трябва да се води чрез проектиране на антиерозионни и противонаводнителни съоръжения.

В комасационните планове трябва да бъдат включени, заедно с мероприятия за подобряване, замърсените и нарушени територии.

Една от важните задачи е да се реши постреституционният проблем с имотите, които се намират в зоните на водни обекти, както и в защитени територии и които трябва да имат специално земеползване. Край множество водни обекти, имотите бяха възстановени без да се очертаят точните зони на различните ограничения. Това доведе до проблеми със замърсяването на водите с пестициди и други токсични елементи.

#### **Министерство на финансите (МФ)**

Министерство на финансите е отговорно за изготвянето на годишния бюджет на МЗГ, поради което ролята му е важна, когато трябва да се правят инвестиции в селските райони. МФ отпуска и средствата за съфинансиране на фонда на ЕС за развитието на селските райони, затова комасацията като мярка включена в НСПРСР ще бъде в зависимост от действията на МФ. Министерството също така е водещата структура в преговорния процес по Глава 4 „Свободно движение на капитали”, където комасацията е важен инструмент препоръчан от Европейската комисия, като част от либерализацията на пазара на земя.

#### **Агенция по геодезия, картография и кадастър (АГКК)**

Агенцията подкрепя по позитивен начин идеята за териториално планиране в селските райони. Още повече, че АГКК смята, че графикът за изпълнение на проектите трябва да съчетава обновяването на кадастралните и топографски карти за всяко землище, където МЗГ има намерение да изпълни цялостни проекти по комасация. АГКК подкрепя бъдещото тясно взаимодействие с МЗГ, за да може процесът на комасация да окаже възможно най-голям положителен ефект за собствениците и държавата.

#### **Министерство на правосъдието (МП)**

МП показва положително отношение към комасационния процес, но също така дава и препоръки за изготвяне на Закон за комасация, който ще регламентира основите за провеждане на комасацията, специално в административните процедури при издаването на новите документи за собственост.

Последните промени в административното правосъдие и специално в Административнопроцесуалния кодекс също дават възможност за облекчаване на процеса на териториално планиране, когато се налага да се прави прехвърляне на права.

#### **3.1.2. Законодателство върху собствеността**

Българската правна система не съдържа ясна дефиниция за правата на собственост, но тя може да бъде изведена от уреждането на придобиване, владение и анулиране на това право.

В този смисъл, класическите принципи: притежание (possession), използване (usus) и разпореждане (abusus), все още са валидни, относимо към правата на собственост.

Триадата също е съотнесима към съдържанието на други права - ползване и собственост на сгради.

Българската система разпознава и разделяне на вещите на движими и недвижими (член 110 от Закона за собствеността) като обект на право на собственост.

За подробен преглед на законодателството върху собствеността виж. Приложение - Описание на различни видове собственост (Виж Приложение 2).

#### **3.2 Регламенти на ЕС за съфинансиране на комасацията и поземлените фондове.**

Регламент ЕО 1698/2005г. дава възможността в Програмата за развитие на селските райони да се развие и приложи мярка „Подобряване и развитие на инфраструктурата, свързана с развитието и адаптирането на земеделието и горското стопанство” (Достъп до земеделски и горски стопанства, комасация на земята и управление на водните ресурси), по която ще се очаква и основна част от финансирането на комасационната дейност (член 20 (b) от Регламент на ЕС 1698/2005). В рамките на НСПРСР за България тази мярка ще бъде осигурена основните части от финансирането на подмярката за комасация.

Целта на мярката е изграждането на селскостопански и горски пътища, подобряване управлението на водите, реорганизация на територията чрез интегриран устройствен план да допринесе за комплексното разрешаване на проблеми на стопаните, свързани не само с разпокъсаността на поземлената собственост, но и с напояването, с достъп до обработваемите земеделски площи, противоерозионни дейности, разширяване на урбанизираните територии, отделяне на “зелени коридори” и територии, свързани с опазването на околната среда, опазването и подобряване на ландшафтите.

**Принос на мярката към общите цели на програмата за развитие на селските райони:**

- Изграждането и подобряване на селскостопански и горски пътища ще улеснят достъпа до земеделските стопанства и ще улеснят дейностите по експлоатацията на горския фонд.
- Ролята на ефективното управление и контрол на водните ресурси е от решаващо значение за подобряване качеството на добивите и интензивността на отглеждане на културите. Това ще повлияе благоприятно на доходите от земеделска дейност и ще спомогне за разнообразяване на отглежданите видове култури.
- Окрупняването на поземлената собственост ще допринесе за повишаване ефективността от земеделска дейност и ще спомогне за повишаване на конкурентността на сектора.

**Връзка с други мерки:**

Модернизация на фермите, подкрепа за млади фермери, полупазарни стопанства, повишаване на икономическата стойност на горите

**Анализи на изпълнени пилотни проекти по комасация и планове за бъдещи български проекти по комасация.**

**Холандско-български пилотен проект „Комасация по споразумение”**

Проектът бе изпълнен за 36 месеца в землището на с. Голеш, община Кайнарджа, област Силистра, и с. Ломци, община Попово, област Търговище. Проектът бе изпълнен от Холандския кралски кадастър и МЗГ. Стойността му бе 900 000 лв. Основните изводи са:

- Изпълнението на проекта бе частично успешно. За едно от двете пилотни землища (Голеш) бе изготвен план на новото разположение на имотите, като основен фактор бе наличието на 852,5 ха ДПФ. Другата пилотна територия, Ломци не бе така успешна. Планът за репарцелиране не бе изготвен защото имотите от ДПФ бяха твърде малко, а категориите на земята в землището се различават твърде много. Разликата и недобрата методика за оценка на земята доведе до големи разлики в стойността на имотите;
- Комасация по споразумение може да бъде постигната само в специални случаи, когато проектите са на малки територии, броят участници е ограничен и има достатъчна площ на земи от ДПФ;
- Нуждата от комасационно законодателство, което да защитава интересите на всеки участник е очевидна;
- Необходимо е да се изготви качествена система за оценка, съобразена и с реалните пазарни цени на имотите, тъй като базираната на категориите методика не е адекватна на пазарните стойности. Нереалистичната система за оценки приложена в Ломци доведе до голям брой възражения от участниците.

**Френско-български пилотен проект на Световната банка**

Проектът бе изпълнен за 24 месеца в три землища. Бяха избрани селата Абрит (община Крушари, област Добрич), Ботево (община Тунджа, област Ямбол) и Хърлец (община Козлодуй, област Враца). Управлението и изпълнението на проекта е от МЗГ, АГКК, и френско-български консорциум от частни компании. В основата на правните отношения е доброволната размяна, а като резултат от проекта беше задачата за изготвяне на проект на

Закон за комасация, в чиито правни процедури да бъдат гарантирани правата на всеки участник. Стойността на проекта е 180 000 лв.

Най-важните изводи от този проект са:

- Процесът на оценка на земите трябва да бъде коректен спрямо пазарните стойности или базиран на естествената плодородност на конкретни имоти;
- Докато действащото законодателство е в сила, е нужно да се осигури достатъчна площ на земи от ДПФ за извършването на замени. Изчислено е, че ако проектите са на доброволна основа, трябва да се осигури минимум 15% земи от ДПФ за целите на размяната;
- Група от частни българо-френски проектанți изготви проект на закон за комасация;
- Проектът не бе приключен, тъй като според действащото законодателство всички участници трябва в един и същи ден да подпишат новият нотариален акт за проектната територия.

### 3.3.3 Български пилотни проекти

МЗГ възнамерява да стартира четири проекта по комасация посредством обикновено репарцелиране, само за целите на земеделието. Инициативата за провеждане на комасационни действия е по линия на няколко големи собственици на земи в четири землища в СЗР, чиято собственост е раздробена на много малки имоти. Именно, поради това тяхното желание е да бъде създаден и приложен план за териториално устройство

Малък екип от професионалисти на МЗГ работи по създаването на най-подходящата методология за тези специфични случаи, въз основа на материали в тази област на ФАО, Унивесритета по архитектура, строителство и геодезия, BVVG-Германия, DLG – Правителствена агенция за управление на земите и горите Кралство Нидерландия, както и опита на Латвия, Чешката република и други.

По предварителни оценки, очакваното време за изпълнение на пилотните проекти е около 11 месеца, а очакваните разходи възлизат на 360 000 лв.

## ГЛАВА 4 КРАТЪК ПРЕГЛЕД И ОБОБЩЕНИЕ НА ПРОБЛЕМИТЕ, ВЪЗМОЖНОСТИТЕ И ЦЕЛИТЕ

### 4.1. Проблеми

<i>Проблеми (концепция)</i>	<i>Пояснение</i>	<i>Решение</i>
Разпокъсаност Разпокъсаност на структурата на собствеността	- Голям брой малки стопанства - Различия между частните и отдадените под наем земи на отделен стопанин - Разпокъсаност на ползването на земеделските земи	Комасация
Вътрешна разпокъсаност на стопанствата, вследствие на което структурата им е икономически неефективна	Малки стопанства Географски различия	- Създаване на конкуриращи се средни стопанства; - Привличане на млади фермери с подходяща квалификация в сектора; - Постигане на екологично-ориентирано и адекватно управление на природните ресурси в съответствие с принципите на устойчивото развитие
Маломерната собственост и имотна		Комасация

СТРАТЕГИЯ ЗА КОМАСАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ

фрагментираност доведоха до разрушаване на напоителните съоръжения		
Разпокъсаност в резултат на унаследяване на земите		
Маломерни и фрагментирани имоти, държавна и общинска собственост		
Експроприация при осъществяване на големи инфраструктурни проекти		Предварително планиране на територията и „резервиране” на необходимите площи
Ерозия	Ерозия	Планиране на антиерозионни мероприятия в комасационни проекти
Проблеми по отношение на физическите характеристики (стратификация на почвата, релефа, транспортния достъп, като цяло елиминиране на пречките за увеличаване на селскостопанското производство		Комасация
Незаинтересовани собственици на земеделски имоти		Поземлена банка/Поземлен фонд
Проблеми със стабилизирането на имотните граници		
Възrastова структура на заетите в земеделието		Повишаване на жизнения стандарт и доходи от земеделие
Различия между наемателя и собственика на земеделските земи по отношение на договора за наем	Няколко области	Разделение както в Германия
Намаляване на негативния ефект от възстановяването на собствеността върху земеделските земи		
Трудности за собствениците в намирането на форми за използване на земеделските земи.		
Липса на възможности за активно управление и използване на икономическите предимства от тези ресурси поради възрастни, териториални, икономически и психологически причини	Голяма част от собствениците	Стимулиране на интереса на собствениците посредством данъците
Прекратяването на съсобствеността е потенциален източник на по-нататъшна разпокъсаност на земеделската собственост		
Идентифицирането на всички собственици и комуникацията със всички тях		
Дори и когато всички собственици са известни, формирането на обща воля по отношение на използването и разпореждането със земите, не винаги е възможно		
Неиндефицираната собственост върху земеделските земи, както и други процедури, имащи отношение към		

възстановяването на собствеността върху земите, които все още не са завършени.		
Стопанствата не участват в комасацията	Големите стопанства сами извършват този процес. Малките стопанства не са пазарноориентирани (4.15.1.a) Средните стопанства в много от случаите разполагат с толкова малко средства, че не биха могли да участват в процеса на комасация	
Големите стопанства сами провеждат комасационни дейности		
<b>Публични цели/Развитие</b>		
Инфраструктурни проекти (напр. магистрали, корекции на водни обекти и съоръжения и др.)		
Държавни нужди (защитени територии, концесии, енергетика, комуникации)		
Разширяване на урбанизираните територии		
Наводнения / водни проблеми		
Природни ресурси.		План за развитие на селските райони(ПРСР) с цел опазване и защита на околната среда в селските райони
Екологични и социални цели		Не в рамките на този период на ПРСР. В рамките на втората фаза на комасацията. 4.7.1: Поземлена банка
Намеса на държавата в подкрепа на комасацията: за целите на намаляване на разходите за трансакции, подобряване на икономическото състояние и създаване на алтернативна заетост.		Да не се разчита на спонтанна комасация. Държавната намеса може да бъде осъществена посредством мерки за регулиране на въвеждането на необходимата законодателна база. Посредством директно административно влияние. Посредством упражняване на правото на собственост върху земите от ДПФ.
Структура на териториалното ползване		Намаляване на разпокъсаността
Финансов		

Намиране на първоначален капитал за комасация		Например – въвеждане на данък върху земите, държавен бюджет, общински бюджет, финансиране от самите собственици, инвеститори по линия на инфраструктурни проекти
Намиране на първоначален капитал за ПК/ПБ		Напр.: въвеждане на данък върху земеделските земи
Намиране на съфинансиране ЕС		НСПРСР 2007-2013 година

*Големи стопанства (над 100 ха)*

*Средни стопанства (1 ха – 100 ха)*

*Малки стопанства (до 1 ха)*

#### **4.1.1.Цели**

Основните цели на комасацията са:

- Да допринесе за разрешаването на проблема с разпокъсаността на земите;
- Подобряване на структурата на земеделските стопанства, вкл. разширяването им;
- Да допринесе за постигането на основните цели на НСПРСР на България и да инкорпорира мерки за развитието на селските райони в проектите по комасация;
- Да комбинират инвестиции за нови инфраструктурни проекти и/или възстановяване на нарушена селска инфраструктура чрез комасация;
- Да компенсират и да смекчат нарушението на земеделските територии, причинени от големи инфраструктурни инвестиции (магистрали, градски териториални планове, големи водни басейни и др.);
- Развитие на конкурентноспособно земеделие и горски сектор;
- Опазване на природните ресурси и околната среда в земеделските територии
- Стимулиране на възможностите за нови работни места и подобряване на качеството на живот в селските райони;
- *Инкорпориране на дейностите, свързани с поземленото банкиране в практиката за придобиване на земеделски земи и последващи мерки насочени към подобряване на структурата на стопанствата или за други държавни нужди (магистрали, защитени територии, концесии, както и енергетика и комуникации).*

## **ЧАСТ II УСТОЙЧИВО ИЗПОЛЗВАНЕ НА ЗЕМИТЕ**

### **ГЛАВА 5 СЦЕНАРИИ ЗА УСТОЙЧИВО ИЗПОЛЗВАНЕ НА ЗЕМИТЕ**

#### **5.1. Въведение**

В съответствие с изводите от глава 4 проблемите, породени от маломерната и фрагментирана собственост върху земеделските имоти, не могат да бъдат решени само чрез пазарни механизми.

Правителството, вероятно в сътрудничество с частни партньори е необходимо да се намесва активно с оглед да бъде постигната цялостната цел за „създаване на условия за функциониране на жизнено селскостопански единици, едновременно с оценяването на други форми и ценности от използването на земите”. За постигане на това, разпокъсаната собственост и хаотичното ползване на земеделските земи е необходимо да бъдат преодолен като проблем посредством репарцелиране и уедряване. Програма за комасация, в комбинация с поземлено банкиране и подкрепящи мерки като ранно пенсиониране, доживотна пенсионна схема и информационни кампании са мерки за постигане на цялостната цел. Намирането на подходящия и адекватен инструментариум е от изключителна важност като се има предвид, че нито един от инструментите сам по себе си, не би могъл да бъде успешен, ако не е подкрепен от други мерки.

Тази глава очертава възможните сценарии. *Инструментите или методите могат да бъдат представени в широк спектър, организирани в няколко различни формата: от малки, основни, лесни, доброволни, краткосрочни проекти към по-разширени, насочени*

към постигането на по-големи цели, задължителни, комплексни, интерактивни, дългосрочни, интегрални и насочени към осъществяването на множество цели проекти.

По-долу са представени разнообразни методи, които могат да бъдат доразвити и приложени поотделно или в различни комбинации. В рамките на дискусиите относно Стратегията за комасацията, са възможни всички видове комбинации, методите могат да бъдат сливани, и т.н.

## **5.2. Методи за комасация**

### **Метод за комасация 1: Доброволна комасация ориентирана към земеделски нужди (с промяна на собствеността).**

Реконструкция на ландшафта на земеделските територии в дадена проектна територия посредством замяна, пренареждане и/или окрупняване на имотите на даден собственик и/или ползвател. Този проект може да бъде ситуиран в определено землище или част от него, с цел да бъдат оптимизирани външните условия за селскостопанско производство. Необходимо е консолидираните имоти да съответсват по размер и качество с имотите, които са били собственост преди започването на процеса на комасация. Никой не би участвал в процеса на комасация, ако в резултат на това ще получи имоти с по-лошо качество или размер и от това се налага изводът, че проектите по комасация следва да резултират в имоти, които са равни по размер и по качество или са по-добри.

Този процес е доброволен и демократичен, законово обвързан с изискването за съгласие от страна на по-голяма част на собствениците на имоти, разположени в рамките на комасираната територия, за участие в готовия за стартиране проект по комасация. Например 75% от собствениците притежаващи повече (не по-малко от 2/3 или 3/4) от земите са необходими за започване на проучвателни работи, в територията с инициатива за проект за комасация.

Когато бъде обсъждан окончателния план за замяна и се водят конкретни преговори в съответствие с него, тогава е необходимо съгласието на всички страни, които са засегнати от плана, т.е. необходими са подписите на всички включени в плана стопани. Поради това, е препоръчително проектът да бъде сравнително малък (максимум няколко стотин хектара), като бъдат изключени стопаните, които категорично не желаят да бъдат включени.

За прилагането на този метод не е необходим закон за комасация, а е достъпен „по-олекотен законодателен акт”, например наредба вместо Закон за комасация.

Възможно е да бъде организирано в рамките на проектния период, общината и/или собствениците да кандидатстват за някои мерки за развитие на селските райони от програмата за развитие на селските райони. В този случай добавената стойност може да бъде постигната, като не се извърши само репарцелиране, следвано от прилагането на мерки за развитие на селските райони, а двата процеса бъдат осъществени паралелно.

### **Метод за коамсация 2: Законова комасация, ориентирана към земеделски нужди (с промяна на собствеността).**

Същите цели и съдържание като при метод 1, но при прилагането на този модел се уедряват по-големи територии и/или се разрешава по-сложна ситуация, при която доброволната комасация няма да е достатъчна за постигането на споразумение и за събиране на подписите на всички засегнати собственици. Тогава е необходима законова форма на комасацията, която например предвижда гласуване между стопаните, с цел да бъде взето решение дали даден проект за комасация да продължи или да бъде прекратен.

В този случай е необходим закон за комасация тъй като тази ситуация се нуждае от регламент. Именно тогава е необходимо очертаването на някои процедури, за да могат да бъдат определени различните етапи (стъпки) на процеса на комасация с оглед зачитане на индивидуалните права на стопаните. Едно от основните правила и права може да е никой

(като цяло) да не е ощетен от проекта по комасация, и че всички ще получат равни права или ще постигнат подобряване на тяхното състояние.

**Метод за комасация 3: Поземлено планиране за улесняване прилагането на големи инфраструктурни обекти**

Изпълнението на големи инфраструктурни проекти води до дисбаланс и по-нататъшна разпокъсаност на целостта и границите на селскостопанските имоти, нарушаване на транспортната мрежа в селскостопанските територии, нарушаване на дренажните и напоителните системи. Тази ситуация изисква задължително териториално планиране и развитие, като част от придружаващите дейности на проекта, респективно на част от неговото финансиране.

Придружаващ проект за поземлено развитие (и поземлен фонд) може да подпомогне осъществяване на закупуването на необходимите земи (преобладаващо доброволно и отчасти задължително), както и да бъдат осъществявани замени. Това води до намаляване на държавните разходи за обезщетяване за експроприираните територии.

На следващо място, води до облекчаване на процедурата за постигане на споразумения със собствениците на имотите посредством осигуряване на възможности за включване на земи за обезщетяване от ДПФ.

В тези случаи инициращата проекта институция трябва да предвиди поемането на по-голямата част от разходите по осъществяването на проекта за комасация.

Такъв вид проект може да бъде организиран по два начина:

Метод (а) - (препратка към метод 1): доброволна замяна (не е необходим допълнителен закон за комасация; необходими са подписите на всички стопани) или

Метод (б) (препратка към метод 2): посредством „законова“ замяна, базирана на «Закона за комасация», който следва да бъде създаден, Проектът ще бъде изпълнен, когато например 50% от засегнатите собственици гласуват ”за”.

**Метод за комасация 4: Комасация, подпомагаща изпълнението на дейности свързани с напоителната и отводнителната системи:**

В този случай инициативата за започване на проект произтича от необходимостта да се подобри напоителната и/или отводнителната системи в дадена проектна територия. (например от асоциация на ползвателите на водни ресурси)

Комасацията може да бъде допълнение на замяната на земи с оглед решаването на проблемите с разпокъсаността, както и с цел имотите при уедряването да напаснат по-добре към модела на напоителната и отводнителната система.

Замяната на земи може да бъде постигната посредством две опции:

Метод (а) - (препратка към метод 1): в малки локални проекти с доброволна замяна на земи или

Метод (б) - (препратка към метод 2): в по-големи територии или в технически по-сложни ситуации, със законова замяна на земи, за които ще е необходим закон за комасация.

**Метод за комасация 5: Комасация посредством цялостно пространствено моделиране на територията и инфраструктурата:**

Това включва териториално планиране, покриващо селскостопанските територии (включително структуриране на стопанства). Такива проекти могат да бъдат комбинирани с дългосрочно регионално планиране и финансиране посредством мерки за развитие на селските райони от държавния бюджет, неправителствени организации (NGOs/банкиране).

В тези случаи реновираната територия е в повечето случаи доста обширна (например от 30 000 до 50 000 ха). Под чадъра на подобен род програма, разнообразие от малки проекти могат да бъдат развити и изпълнени посредством прилагането на различни методи.

**Метод за комасация 6: Комасация посредством разпореждане (покупко-продажба)**

В този случай замяната на земи между стопаните не е основна цел и инструмент. Основен двигател и инструмент е Националният поземлен фонд/банка който закупува много малки, разпокъсани имоти, след което осъществява замени на свои фрагментирани имоти, посредством което земите ще бъдат заменени, уедрени и слети. След което, новите по-големи парцели ще бъдат продадени и/или дадени под наем на съществуващите или на нови средни по размер фамилни стопанства.

**Метод за комасация 7: Комасация за целите на подобряване на водоползването (без промяна на собствеността)**

Този метод може да бъде преимуществен в територии, в които едри земеделски производители наемат голям брой имоти от частните стопани за дълъг период от време, за създаване на устойчиво земеползване без смяна на собствеността.

<i>предимства</i>	<i>недостатъци</i>
Съгласието на заинтересованите собственици се постига сравнително лесно	По-несигурни права за ползвателя върху земите в сравнение с правото на собственост, което не стимулира инвестициите
Намалява се финансовото бреме за производителите - дейностите за териториално планиране са ограничени и сравнително евтини.	Може да бъде прилаган изключително по отношение на земеделските земи, за които правото на ползване е уредено (посредством договор за наем, аренда)
Може да бъде осъществен от вече съществуващи административни структури	Несигурност относно съгласието на ползвателя за предприемане на тази дейност
Гъвкава процедура, съответстваща на нуждите на собственика на земята	Финансово обвързване на ползвателя
Съществуващата законова база за уреждане на отношенията между собственик и ползвател	

Посредством избиране на най-добрите опции, може да бъде постигнат набор от разнообразни инструменти. Следващата стъпка ще бъде избор на инструмент (ин), който/които съответстват на съответната територия, размер на проекта и в този смисъл ще опосредстват постигането на оптимален резултат.

**5.3.Поземлено банкиране****5.3.1. Понятие**

Поземленото банкиране се дефинира като придобиване на земи от държавата или от структури, оторизирани от държавата, които ще бъдат предоставени за бъдеще ползване при изпълнение на държавна политика в областта на поземлените отношения. (виж. Дефиницията в пар. 1.3).

Посредством прилагане на поземленото банкиране размерът на земеделските земи може да бъде повлиян по такъв начин, че да бъдат подкрепени жизнените и печеливши структури.

Поземленото банкиране е приложимо не само при изпълнение на държавната политика в областта на земеделието, но също и в урбанизираните територии, инфраструктурата, екологията.

По отношение на практическото приложение, са значими следните решения:

- Правилата и схемите за придобиване на земите за попълване на поземления фонд (ПФ) / поземлената банка (ПБ) ;
- Критерии, посредством които разпределението на имотите ще бъде осъществено;
- Обема на предоставените права върху земите;
- Планиране на имотите.

### **5.3.2 Основни публични функции на Поземлената банка**

- a. установяване и поддържане на консолидирани земеделски територии
- b. ефективно управление на земеделските земи
- c. привличане на инвестиции в селскостопанските сектори
- d. изпълнение на селскостопанската политика на държавата за устойчиво развитие на поземлените отношения
- e. активиране на пазара на земеделски земи

### **5.3.3 Дейности**

**Планиране** – превантивно отделяне („резервиране“) на значими по размер държавни земи, които могат да послужат за осъществяване на публични цели и за които обезщетението би било платимо по пазарни цени, но е възможно то да не се плаща чрез предвиждане на бъдещите дейности за територията, в определен времеви период.

В допълнение се очертава и нуждата от независими планове (за комасация) и добра координация в регионалното и териториално планиране с МЗГ.

**Осъществяване на транзакции** (продажба, аренда или наем) с наличните земи от ДПФ, предназначени за земеделски или неземеделски нужди, при въвеждане на ограничение за разпореждане със ДПФ за неселскостопански нужда (5% в Холандия).

### **5.3.4 Принципи за управленски схеми**

Управленско тяло - структура, която може да прилага публично-частно партньорство (определено от министъра и от партниращите общини и представените банки).

Наличие на контролна структура (Мониторингов комитет)

Препоръчително е разстоянието между политиките и обекта на приватизация да бъде увеличено.

При установяване на териториалните граници, се препоръчва да бъде взет под внимание обема на работата при различни режими, както и близостта до структурите на МЗГ, които разполага с географска и юридическа информация за земеделските територии и имоти.

### **5.3.5 Организационни форми**

Подходящата форма за национална структура на поземлено банкиране (компания, изпълнителна агенция, национален фонд) ще бъде тази, която:

- осигурява прозрачност при разходване на частните средства;
- позволява привличането на финансови средства посредством участието на частни лица (публично-частно партньорство) без да се наруши постигането на целите на обществения интерес, които са основните за такава структура. Това включва привличането на определени субекти – общини, селскостопански банки, застрахователни компании.

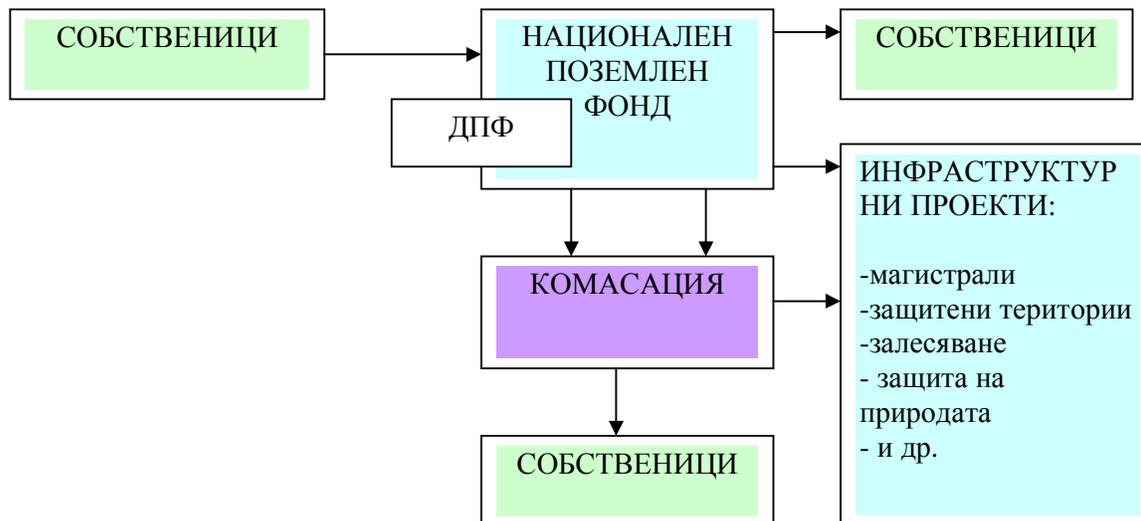
За разлика от търговската форма на един такъв пазарен субект, структура с държавен капитал, създадена по силата на закон, която ще функционира като поземлена банка, ще има по-ниски нива на разходите за изпълнение на транзакциите. Възможно е да не се изисква нотариална форма, а само писмено прехвърляне на транзакциите.

През 2003г, МЗГ разработи проект на закон за Национална поземлена компания със статут на държавно предприятие, който обаче не намери подкрепа поради финансови причини.

Познати са два модела за поземлено банкиране - чрез национална централизирана структура, която изпълнява всички функции на поземленото банкиране или децентрализирана организация за поземлено банкиране.

Независимо от това в някои страни, в т.ч. и в България, вече съществуват частни поземлени фондове, които купуват, консолидират, заменят, продават или отдават под наем земеделски земи на изключително комерсиална основа.

## 5.3.6 Схема на Поземлен фонд.



## 5.3.7 Опит на страни членки на ЕС

**Унгария – национален поземлен фонд** – създаден по силата на закон от 2001г. като организация с бюджетна подкрепа, имаща следните публични цели: иновации в управлението на държавните обработваеми площи, ефективно използване на земите, подкрепа за създаването на модерни поземлени структури базирани на фамилни стопанства. Цялата територия на този НПФ е 1,3 млн. ха. Попълването на фонда се осъществява посредством прилагане на Национални пенсионни схеми. ( унгарският НПФ купува около 50 000 ха в 50 000 малки имота за три години, за да ги обедини в по-големи имоти и да ги продаде или даде под наем на жизнеспособни семейни стопанства)

**Полша** (Пазар на земя, комасация и поземлен фонд.) – описан в пар. 2.8.

**Литва**

Национална поземлена служба към Министерство на земеделието, която е директно отговорна за изработването, прилагането, управлението и грижата за земите; отговорна е за транзакциите със земя, собственост на държавата, както и за комасацията на земята. Не е създавана поземлена банка. Проектите за комасация имат правото да използват земя от Държавния поземлен фонд в процеса на репарцелирането. Отговорността за използването на тези земи е в правомощията на областните управители.

**Германия-BVVG**

Федерална структура, с държавно участие, основните ѝ функции са насочени към поземлемното банкиране и участието в изработването и прилагането на териториални планове.

**Холандия, Национален поземлен фонд (BBL)**

Действайки под специален закон (Закон за транзакции на земеделски земи), юридическото тяло BBL е създадено като национален поземлен фонд. BBL е в структурата и е управляван от DLG. Организацията DLG е Държавна Агенция отговорна за комасацията, Поземлени фонд и Разплащателната агенция. Поземления фонд притежава около 40 000 ха, ситуирани в цялата страна в около 8 000 парцела. Около 9 000 ха се закупуват всяка година, най-вече в зоните на комплексни комасационни проекти, а така също приблизително такава площ се продава на други места и в други проекти, за реализация на държавни нужди (т. нар. револвиращ фонд).

**Белгия, Поземлена банка**

През 2006г. стартира поземлената банка, управлявана от Фламандската поземлена агенция VLM, с сходни на холандските принципи.

**Италия, ISMEA (поземлена банка)**

Основната дейност е закупуването на земеделски терени и продажбата им на бенефициенти, които изплащат земята разсрочено (до 30 години, при минимален срок за изплащане 5 години). Проблемите, по които работи банката са увеличаване на средния размер на стопанствата и привличане на млади хора в земеделието. Годишно средствата, с които разполага банката са в размер на 75 млн. евро, като са установени специални облекчения за фермери под 40 години. Механизмът на действие е следният: кандидатът за подпомагане представя бизнес план и избира терена за стопанството си. ISMEA формира малък екип, който прави проучвания и констатации за терена, за ефективността на бизнес плана и извършва цялостно пакетирание на сделката. Финансирането е от страна на банката, а бенефициентът изплаща сумата разсрочено, за определен период. Практикува се и финансово подпомагане за определени земеделски култури. Сумата за едно стопанство е до 750 хил. Еу, но при интензивно земеделие може да се увеличи. Средствата се одобряват централно и се предоставят на провинциите, които ги прилагат съобразно установените изисквания и правила.

**5.3.9 Положителни предпоставки за въвеждане на Поземленото банкиране в България**

Главните условия за въвеждането на поземлено банкиране в България са:

- система за регистрация на земите (кадастър и регистър);
- достатъчна наличност на земи от ДПФ и ОПФ. Това е от значителна важност, тъй като тези земи представляват база за поземленото банкиране, посредством което управлението на поземлените отношения се насочва в нужната посока;
- специална правна защита на земите от ДПФ (забрана за придобиване на земи от ДПФ по силата на ползването);
- административен ред за изземване на земи ДПФ от лица, които ги използват без правно основание. Тези правила са подходящи и съвместими с евентуални функции на ДПФ като поземлена банка.
- опит в процедурите за обработване на заявления за придобиване на земи от ДПФ /ОПФ - замени, обезщетяване, арендуване и отдаване под наем;
- изпълнени пилотни проекти по комасация на доброволна основа.

**Изграждане и развитие на поземлената банка (ПБ)**

- Началото може да бъде поставено с 60 000 ха, трансферирани от съществуващия ДПФ към новата ПБ (равнозначно или малко повече от 15% от приблизително 360 000 ха, собственост на ДПФ);
- Поземлената банка трябва да бъде натоварена от МЗГ с пакет от цели и задачи, и да се развие до динамична, револвираща ПБ с покупки, замени, продажби и др.;
- В средносрочен план (напр. през 2010г.) МЗГ може да формулира нова задача на ПБ: паралелно на това първоначално попълване, ПБ да получи бюджет и права за закупуване в следващите 3-4 години на голям брой малки парцели от дребни стопани, например по 10 000 - 15 000 ха годишно (*подобно на Унгария: чийто Национален поземлен фонд закупи за 3 години общо около 50.000 ха, с цел да комасира и концентрира тези земи, като след това ги продаде на добре функциониращи стопанства.*) и да съфинансира тази програма с мярката за ранно пенсиониране, (член 23 от Програмата за развитие на селските райони). След 1 или 2 години ПБ да комасира и концентрира тези земи и да ги продава и/или отдава под наем на жизнени, средни по размер семейни стопанства;

- ПБ може да има малка печалба, която да реинвестира, с цел да се превърне в „револвиращ фонд”, който е на самоиздръжка и не се нуждае повече от държавен бюджет;
- На по-късен етап, ПБ може да си постави нови цели и задачи, възложени от други министерства за закупуване за тяхна сметка на земи за зелени площи, язовири, магистрали и др. Това може да бъде организирано на револвиращ принцип, също така: закупуване, замяна на земи при необходимост, прехвърляне/продаването им на нови организации, които ще управляват и поддържат тези структури;

#### **5.3.10. Политически идеи за Поземлена банка/Поземлен фонд в България**

(възможни сценарии)

1. Отделна Агенция за комасация, която се занимава с управлението на процеса на комасация под чадъра на Министерство на земеделието и горите. Агенцията ще разполага с опитни лидери на бъдещи комасационни проекти, като най-вероятно техническата работа ще бъде изпълнявана от частни инженерингови и геодезически компании, с оглед да се постигнат гъвкавост, ускоряване на процеса и използване на опита в областта на възстановяването на собствеността и кадастъра.
2. Изцяло държавен/на Поземлен фонд/Поземлена банка, която ще се занимава със транзакциите със земи, покупките и продажбите, процеса на отдаване под наем и аренда. Капиталът е 100% държавен, като министърът на земеделието и горите и управителен орган ще отговарят за управлението на фонда. Част от капитала на ДПФ ще бъде включен в капитала на тази банкова компания. Такава структура е била предложена преди няколко години с проект на Закон за Национална Компания «Земя».
3. Специален вид Поземлена банка/Фонд със смесена собственост на капитала. Идеите са насочени към мажоритарен дял на държавния капитал (приблизително около 55%) и миноритарен частен капитал, разпределен между партньори като: общини, частни банки, застрахователни компании, инвестиционни компании и др. Налице са индикатори, че тази идея се възприема положително сред компетентни експерти и политици.
4. Комбинация между Агенция по комасация и Поземлена банка. В случай, че и двете структури са държавни, те биха могли да бъдат комбинирани като различни дирекции в рамките на една и съща структура.

Ако Фондът/Банката са държавно-частни, би могъл/могла да бъде обединен/на с Агенцията по комасация по подходящ комплексен начин - и двете да бъдат оглавявани от министъра на земеделието и горите, дори и бордовете на директорите им да са различни органи, които да работят по комбинирани и общи програми, одобрени от министъра.

**Бележка:** Въз основа на представените по-горе модели за политически идеи, проектният екип разработи детайлно предположенията в представената по-долу матрица, представяща някои „вертикално” различни модели (в спектъра от 100% държавна собственост, без пазарна намеса, до 100% пазарно ориентирана организация, без правителствено влияние), а така също и „хоризонтално” - някои специфични характеристики и отличителни черти.

**СТРАТЕГИЯ ЗА КОМАСАЦИЯ: Матрица, насочваща към дискусия и вземане на решения относно Поземлена банка/Поземлен фонд (а)**

Вид ПБ/ПФ	Влияние	Организа ционна форма	Управление	Погълване на ПБ/ПФ		Различни видове	Забележка
				хектара	лева		
Държавна/ държавен ПБ/ПФ	държавно (1)				лева	приложения	
	100% държавен капитал	държавна служба (2)	изцяло държавно управление (б)	държавен ПФ (в)	посредством продажба от ДПФ		може да бъде използван за решаване на проблемите с репарцелирането и/или разпокъсаността
					сфинансиране по линия на ЕС	с цел замени ПБ/ПФ (3)	
					Световната банка		
			управлявано от борд на директори (държавни служители)		Финансови средства от други министерства (напр. за борба с наводненията, създаване на инфраструктура, борба с ерозията)	финансов ПБ/ПФ (4)	държавни цели като ерозията, пътищата, сътрудничество с общински ПФ
		публична/публична (д)		Общински ПФ (д)			(д)
Държавна/ ен & частна/ен нПБ/ПФ		партньорство (б)	партньорство, 55% държавно, 45% друго (8)	наполовина ДФФ/ОПФ, полуларна		с цел замени ПБ/ПФ (3)	възможност за реализиране на печалба при положителен финансов резултат
				наполовина ДФФ/ОПФ			
				полуларна		финансов ПБ/ПФ (4)	

СТРАТЕГИЯ ЗА КОМАСАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ

			управляван от борд на пример от 6 държавни служители и 5 частни служители на банка	наполовина ДПФ/ наполовина собственост на банка и/или инвеститори			с цел развитие ПБ/ПФ (5)	използване на гъвкавостта на пазара
			смесено дружество (7)					
				1/4 ДПФ/собственост на банка и/или инвеститори	3/4 банка и/или инвеститор			
Частна ПБ/ПФ	0% държавно участие	частна агенция (10)	възложител/на който се възлага	ДПФ	персонал			
			борд на директорите на банка или на директорите на инвеститорите	инвеститори	финансиране (банк, (еко) инвеститор), застраховане	Финансов ПБ/ПФ (4)	финансово структуриране чрез пазара, като финансов ПБ/ПФ (дългосрочни инвестиции в земи)	
				предприемач	строителни фирми чрез доставка на работници (9)		с цел развитие ПБ/ПФ (5)	
		всякаква форма, но без влияние на държавата	изцяло от пазарни компании	пазар	пазар			

СТРАТЕГИЯ ЗА КОМАСАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ

<b>Обяснение на матрицата:</b>
(1) белжка към читателя: на върха на матрицата, влиянието на държавата е 100%, на дъното 0%
(2) управлението на ПБ/ПФ е от министъра, подпомаган от държавен орган
(3) с оглед замени ПБ/ПФ - ПБ/ПФ за репарцелиране, преместване на собственост
(4) финансов ПБ/ПФ - ПБ/ПФ за финансово структуриране за целите за улесняване на стопаните за увеличаване на стопанствата им
(5) с оглед развитието ПБ/ПФ - ПБ/ПФ да бъде предвидена възможност, когато собствеността бъде развита (планови дейности за генериране на приходи, напр. голф игрище, изграждане на къщи, вместо стопански сгради) приходите да револвират в ПБ/ПФ
(6) партньорство – възможни са много форми: от разположение на офиса (в сградата на МЗГ или в регионалните структури), служители и др.
(7) смесено дружество, много форми са възможни на различни нива или/и предмети на дейност. Например предоставяне на персонал или площи, или бюджет, или разпределение на рисковете, или комбинация от всичко
(8) други могат да бъдат: общински, частни банки, застрахователни компании, инвеститорски компании.
(9) бюджет или осигуряване с персонал, знание.
(10) на собствена стопанска сметка със задачи, възлагни от различни министерства необходими решения:
(а) избор между Поземлена банка и Поземлен фонд (ПБ/ПФ)
(б) избор между отделни агенции за комасация и ПБ/ПФ, или една структура
(в) целият размер на ДПФ (386 000 ха) е напълно включен в държавната/държавния ПБ/ПФ или само частично
(г) избор между централна агенция или 28 областни агенции
(д) необходимо е да бъде взето решение за сътрудничество с ОПФ. За целите на това е необходимо е общините също да разберат положителните страни на процеса и така да бъдат включени в съвместни действия.

## **5.4 Други**

### **5.4.1 Предпоставки**

1. Разгледаните условия, макар и неизчерпателно, показват, че към момента предпоставки за прилагането на големи комасационни проекти, финансирани от държавата, все още не са налице. Интересът към подобряване на вътрешната структура на стопанствата доколкото го има, не би могъл да обхване големи територии, тъй като предполага съгласието и участието на повече собственици. Основната цел за плановия период 2007–2013г. на поземленото управление е подобряването на структурата на земеделските стопанства и подпомагане развитието на конкурентни средни стопанства, а не толкова преодоляването на вътрешната фрагментация.

2. За разлика от комасацията, за прилагането на поземлено банкиране има по-малко пречки, а някои от тях биха се преодолели чрез въвеждане на данъчно облагане на поземлената собственост и прилагане на разнообразни схеми за придобиване на земи. Комасацията би трябвало да се съчетае със схемите на поземлено банкиране.

3. Недостатъчните условия за успешно прилагане на големи комасационни проекти в момента обаче, не означава, че държавата не трябва да предприема мерки за подпомагане на процеса, в т.ч. и правна регламентация на комасацията. Държавната политика, чрез законодателни и финансови мерки следва да поощри инициативите за комасация “от долу” – малки или средни проекти за подобряване на структурата на земеползване чрез доброволна замяна, създаване на регламент за по-големи комасационни проекти, финансирани от инвеститори, поемане на разходите за земеустройство в резултат на прилагането на инфраструктурни проекти;

4. Изводът е, че приемането на специален закон за поземлено банкиране (управление на поземлените отношения) и комасация е наложителна мярка. Тя трябва да се съпътства с промени в данъчното законодателство за въвеждане на поземлен данък върху земеделските земи. За създаване на по-добра правна среда от гледна точка на подобряване използването на земята, могат да се направят съответни изменения в други, действащи закони – ЗСПЗЗ, ЗВСГЗГФ, Закона за арендата в земеделието, включително редуцирането на правните възможности, водещи до раздробяване на земеделските земи.

5. Целесъобразно е да се набележат мерки за подобряване на практическото прилагане на глава Va ЗСПЗЗ, съответно глава VII от ППЗСПЗЗ, в посока стимулиране и облекчаване на дейности по уедряването на ползването:

- придаване на правна тежест на споразумението за ползване и възможност за удължаване на срока му за повече от една година;
- декларирането на ползването да има задължителен характер;
- да се предвиди санкция при неподаване на декларация за ползването от страна на собствениците и ползвателите на земеделските земи.

### **5.4.2 Заключение**

1. Характерната за съществуващата структурата на поземлените отношения в България раздробеност се представя преди всичко като дисбаланс:

а) между голям брой дребни стопанства с частична или липсваща пазарна ориентация (под 1 ха), които обработват малка част от ИЗП в страната и малък брой едри, пазарно ориентирани стопанства (над 100 ха), които обработват 76% от ИЗП за страната. Малък дял на средни земеделски стопанства;

б) в съотношението между размера на ползваната собствена земя и тази, ползвана под наем или аренда (приблизително 1 : 4).

2. При отчитане на тези дадености, намаляването на раздробеността се определя като цел на държавната политика за подобряване на структурата на земеползване. Преимуществовата на уедреното земеползване за нарастване на продуктивността от земеделската земя са безспорни.

3. Изборът на инструментите за постигане на тази цел (комасация, поземлено банкиране) се обуславя на първо място от преценката за тяхната приложимост в конкретните условия. Необходимо е набелязването и на съпътстващи мерки за създаването

на подходящите условия и ограничаване или премахване на отрицателните фактори за прилагането на съответния инструмент.

**4.** Поземленото банкиране като инструмент за уедряване на земеползването е приложим в по-голяма степен в сравнение с комасацията при съществуващите икономически условия в България и характеристиките на поземлените отношения. Неговото създаване следва да се ускори, за да не се пропусне благоприятното развитие на пазарните отношения, сравнително ниските цени на земеделските земи, както и с оглед нарастващия интерес за целенасочено изкупуване на земеделска земя от частни структури. Като инструмент с универсално приложение към проекти, свързани с определена територия, банкирането може да обслужва по-широк набор от цели. Комасацията ще се развива съчетано със схемите за поземлено банкиране.

**5.** На сегашния етап от развитието на поземлените отношения и съществуващите общи икономически предпоставки, предприемането на комасационни проекти с комплексен характер за големи територии не изглежда приложима мярка за уедряване на земеползването. Наред с ограничените възможности на държавата да финансира такива проекти, собствениците на земя, дори и при минимално финансово съучастие, няма да са заинтересувани поради преобладаващия брой дребни стопанства, които произвеждат предимно за свои нужди или имат полупазарна ориентация;

Създадените структури за земеделско производство, предимно чрез уедряване на ползването се установяват при едрите стопанства. Преодоляването на голямата разлика в съотношението на ползваната и собствената земя в тези стопанства ще ги направи икономически по-стабилни и ще насърчи инвестициите в тях, ще се повлияе благоприятно от мерките за развитие на пазара на земеделските земи;

Инициативи за комасация изглеждат възможни от страна на средните стопанства. Те са категория, към чието създаване и укрепване е насочен НСПРСР 2007 – 2013г.

**6.** Инициативи за комасация, дори и при невъзможност за пряка държавна финансова подкрепа, трябва да се стимулират и подпомагат от държавата чрез облекчения от различен характер, включително подходяща нормативна уредба на доброволните замени.

Комасацията като системно мероприятие на сегашния етап, финансирано от държавата, има място в рамките на поземленото банкиране.

За осъществяването на комасационни проекти по инициатива на други инвеститори, държавата трябва да създаде благоприятни предпоставки и подходяща правна рамка, включително да въведе ограничения за нежелаещи собственици, и принудително отчуждаване в обществен интерес чрез комасация с възможност за имотно обезщетяване .

**7.** Съобразено с преценката за приложимост на инструментите за уедряване на земеделските земи е предложението за съдържанието на проект на Закон за поземлено банкиране/управление на поземлените отношения и комасация. Като съпътстващи законодателни мерки се предлагат промени в други закони, които да ограничат раздробяването на земеделските земи и да стимулират тяхното използване.

**8.** Препоръчаните преки и съпътстващи мерки за преодоляване на разпокъсаността представляват и мерки за постигане на целите на НСПРСР 2007–2013г. Изпълнението им ще се отрази благоприятно на развитието на поземлените отношения в икономически, екологичен и социален аспект

**Забележка:** Очаква се, че тази ситуация и икономически условия могат да се променят в положителна насока след присъединяването към ЕС, и след започването на първите комплексни комасационни проекти. Също така е вероятно, да се инвестират средства от структурните фондове на ЕС за селските райони и проекти, и това ще допринесе за положително отношение към проектите за комасация.

## ГЛАВА 6 ПРЕДЛОЖЕНИ ИНСТРУМЕНТИ

### 6.1 Въведение

Тази глава е развита въз основа на оценка на възможни сценарии от глави 4 и 5, както и на някои важни заключения за най-вероятните сценарии за комасацията и поземленото банкиране. От голямо значение е разпознаването на „еволюционната природа“ на разработения инструментариум. Нито една от страните с активен подход в тази сфера не е започнала напълно завършена интегрирана програма от нулата. Предложените инструменти сега, вероятно ще бъдат актуализирани утре. Като баланс между организационната динамика, капацитета на поглъщане, както и важноста на хармонизирането с наднационални програми (програми на ЕС) за целите на тази стратегия е определен времевият хоризонт от 2007 до 2013 г.

Най-важните елементи на тази стратегия, доразвити в следващите абзаци са:

- въвеждане на комасационен подход, с три по-скоро секторни метода;
- въвеждане на поземлено банкиране, обвързано с комасационни проекти;
- комплект от подпомагащи действия като схема за ранно пенсиониране и информационна кампания

### 6.2 Програма за комасация

#### 6.2.1 Най-добре функциониращи инструменти за комасация

Следващите методи ще бъдат въведени в периода 2007-2013г.:

- Метод за комасация 1: Доброволна комасация ориентирана към земеделски нужди;
- Метод за комасация 2: Законова комасация ориентирана към земеделски нужди;
- Метод за комасация 3: Поземлено развитие за улесняване на прилагането на големи инфраструктурни проекти

#### Инструмент 1:

Този вид проект се състои от площ от около 300 ха. Съществува едно голямо стопанство от 100 ха и множество малки семейни стопанства. Тези малки стопанства разполагат със средна площ около 4 ха всяко, но с амплитуда в размера от 0,5 до 10 ха. Всяко стопанство има средно около 5 малки парцела, ситуирани в различните краища на проектната територия.

Кметът или представители на фермерите (стопанствата) подават заедно молба за помощ при изготвянето на малък доброволен проект за размяна на земи. Техният основен проблем е разпокъсаността на семейните стопанства, времето и разходът за пътуване до различните парцели.

Едрите ферми имат интерес да закупват малки ферми от 0.5 - 1 ха, но разбира се само от фермери, които желаят да продават, както и ако тези парцели са ситуирани и удобни за големите ферми. По този начин тази заинтересована група се договаря за условията и кандидатства за малък проект пред МЗГ.

#### Инструмент 2:

Този тип проект е съпоставим с инструмент 1 - малко село, фермерите от първия случай, но някои от стопанствата от съседното село също желаят да се присъединят към проекта в обща територия от 500 ха. Те имат като гореупоменатите (случай 1) проблеми с парцелирането, но също така и искат да променят полски път, който осигурява достъп до много имоти в път с трайна настилка. В допълнение местните фермери биха искали да подобрят/разширят няколко канавки, в които се оттича водата от множество ферми. Тези дейности се дискутират с кметовете на населените места и след това се подава заявление в МЗГ за помощ по започването на комасационен проект, включително със субсидия по програмата за развитие на селските райони за подобряване на пътища и канавки.

#### Инструмент 3:

Виртуален пример за този тип проекти е следният: Между два големи града в южната част на България се предвижда краткосрочно изграждане на нов първокласен път, като част от националната пътна мрежа. Представители на МРРБ (или заинтересованата институция) посещават кметовете на населените места и обясняват намеренията и

времето рамка. В това време кметовете се свързват с крупните фермери или техни представители.

Трасето на пътя ще пресече множество ферми в неефективни парцели и така ще се увеличи значително времето, нужно за достигане до различните парцели. Земеделските стопани не желаят да спрат да се занимават със земеделие и не желаят да продават имотите си. Те предлагат МРРБ да започне, респективно да финансира проект по комасация за замени и прехвърляне на имоти на фермерите от едната или другата страна на трасето. Така на МРРБ няма да налага да експроприира земи (и изплаща обезщетения), а да достигне до кооперативно сътрудничество с фермерите в тази територия.

#### **6.2.2 Процес на въвеждане на инструментариума**

Различните методи ще бъдат въведени постепенно, следвайки необходимите подготовки по отношение на първичното и вторичното законодателство.

- 4 пилотни проекта (метод 1) стартираха през 2006г. в Северозападния район за планиране, насочени към големи стопанства, в определени територии
- през 2007г., първите 6 проекта (метод 1) е необходимо да бъдат стартирани, съфинансирани от ЕС (по мерките за развитие на селските райони), следвани от други 8 проекта през 2008г. За предпочитане е тези проекти да съдържат комбинация от прости административни комасационни проекти (I), (II) малко по-сложни проекти за поземлено развитие, включващи малко на брой прости мерки и (III) при възможност, 1 или 2 проекта, разположени в рамките на основни инфраструктурни проекти. Големината на проектите следва да е в спектъра 200 – 1 500 ха. Предвидена е средна големина на проектите от 800 ха.
- през 2006 и 2007г. основните стъпки за законова форма на поземленото развитие следва да бъде предприети (метод 2 + 3 проекти), с вероятна ратификация и реално действащ закон през 2008г. (виж Глава 6.5).
- от 2009г. нататък програмата е необходимо да предвижда средно около 10 проекта на година като проектите са по-сложни, а средната им големина ще бъде малко по-голяма (средно 1 000 ха). Независимо, че законово основание е променено, проектите е необходимо да бъдат съфинансирани от същата мярка от НСПРСР.
- С цел управляемост на програмата, в следващия програмен период е необходимо нови проекти да бъдат стартирани до 2011г. Проектите в периода от 2008 – 2011г. ще съдържат микс от метод 1, 2 и 3. Предполага се, че броят на доброволните проекти (метод 1) ще бъде по-малък от 2007/2008 тъй като ще е налична друга законова форма. Всяка година 4 нови проекта по метод 1 ще бъдат стартирани (от 2009 до 2011). Средно около 5 проекта по метод 2 се предвижда да стартират между 2009 и 2011г. Като цяло общо 15 такива проекта се предвиждат в рамките на програмния период. В същия период, всяка година 1 проект по метод 3 ще бъде стартиран.

*Предположенията водят до следния преглед:*

Развитие на обема на работа	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Общо
Пилотни проекти (не-финансирани от ЕС)*									
- стартирани през 2006г.	4	4	4						4
Метод 1 проекти (финансирани от ЕС)*									
- стартирани през 2007г.		6	6	6					6
- стартирани през 2008г.			8	8	8				8
- стартирани през 2009г.				4	4	4			4
- стартирани през 2010г.					4	4	4		4
- стартирани през 2011г.						4	4	4	4
- Общо по метод 1		6	14	18	16	12	8	4	
Метод 2 проекти (финансирани от ЕС)**									
- стартирани през 2009г.				5	5	5	5		5
- стартирани през 2010г.					5	5	5	5	5
- стартирани през 2011г.						5	5	5	5
- Общо по метод 2				5	10	15	15	10	
Метод 3 проекти (финансирани от ЕС)**									
- стартирани през 2009г.				1	1	1	1		1
- стартирани през 2010г.					1	1	1	1	1
- стартирани през 2011г.						1	1	1	1
- Общо по метод 3				1	2	3	3	2	
<b>Общ резултат:</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>18</b>	<b>24</b>	<b>28</b>	<b>30</b>	<b>26</b>	<b>16</b>	<b>48</b>
* средна продължителност = 3 години (подготовка + прилагане)									
** средна продължителност = 4 години (подготовка + прилагане)									

- прегледът показва, че 44 проекта е необходимо да бъдат финансирани от НСПРСР. Предварителна оценка сочи, че общите инвестиции възлизат на 18 млн. лева. Тези изчисления се основават на средни разходи за доброволен проект в размер на 240 000 лева и за по-сложен проект на 480 000 лева. Разходите за служителите, които ще ръководят тези проекти не са предвидени, тъй като тези разходи не подлежат на покриване и възстановяване от ФЕОГА.

**В програмата за развитие на селските райони, за подмярка 125.3, вече има ангажиран бюджет, който би могъл да покрие горепосочените, необходими инвестиции. На практика, това ще бъде плаващ, но достатъчен за целта бюджет. Общия размер на бюджета за инфраструктура в програмата за РСР е около 30 млн. лева.**

### **6.3 Поземлено банкиране**

#### **6.3.1 Представяне на поземленото банкиране**

В предстоящия период, акцентът ще бъде поставен върху въвеждането на поземленото банкиране. Постепенното въвеждане следва да е в съответствие с въвеждането на комасацията. Предвиждат се следните стъпки:

- правилата и разпоредбите по отношение на ДПФ ще бъдат променени така, че (част от) притежаваната площ, може да бъде използвана при (доброволните) проекти по комасация. В предварителната фаза тази форма на „поземлено банкиране” е ограничена за включване на земя, с цел улесняване на одобрените проекти по комасация.
- Паралелно на това, функцията на поземления фонд ще бъде разширена с възможност за придобиване на земя за структурни подобрения в одобрените проектни територии. Тази форма на поземлено банкиране е необходима за доброто функциониране на проектите по комасация.

- Форма на финансово поземлено банкиране обвързано с мерките за закупуване на големи площи със земи за структурно подобряване, не е взета под внимание в тази фаза, тъй като такава програма би довела до много сериозни усложнения за създаването ѝ. Това изисква много сериозно доразработване и обмисляне преди да бъдат направени каквито и да е предположения.

**Опорни точки за старта на Поземлена банка (ПБ):**

- Работата по изграждането на ПБ ще бъде извършена от нова структура - Прилагащо звено за комасация и поземлено банкиране, което ще бъде в рамките на Дирекция „Поземлени отношения” на МЗГ;
- Процесът ще се провежда през 2007г. и ще бъде подкрепян и съветван от проектът за Стратегия и програма за комасация;;
- Това ще доведе до: официално въвеждане, графици, споразумения, опорни точки, изисквания и др. за новата ПБ;
- Новата, динамична, самоиздържаща се, извършваща сделки, Национална поземлена банка ще започне с около 15% от земите от вече съществуващия (статичен) Държавен поземлен фонд (386 000 ха), а това означава около 60 000 ха. Тези площи са първоначален достатъчен размер за стартиране на работата. На по-късен етап, когато банката се установи трайно, е възможно (според нуждите и водената държавна политика) да се трансферират още земи от ДПФ.
- На по-късен етап може да се прецени, кога, как и дали да се установява сътрудничество с общинския поземлен фонд.
- Предвидените за предоставяне земи от ДПФ трябва да бъдат подбрани доста внимателно от гледна точка на това, да се състоят от множество малки имоти в различни направления на страната, така че банката да има реални шансове да получи земи, които да могат да бъдат включени в комасационни проекти, и да бъдат заменени, когато е нужно.
- Трансферът на първите 60 000 ха към ПБ се прави като „бюджетно-неутрално” (официални плащания от бюджета за стойността на тази земя не са нужни);
- На по-късен етап, през 2009 – 2010г., ще бъде установено от МЗГ, дали би желало да инициира схема за ранно пенсиониране за включване в Програма за развитие на селските райони (преди всичко да бъде финансирана от бюджет от ЕС). Множество малки фермери ще предпочетат да прекратят земеделското си производство. Това може да реши значителна част от голяма фрагментация на имотите в България. В този случай ПБ може да помогне с покупката на тези малки парцели. Банката може да консолидира и концентрира тези парцели, както и да ги продава или отдава под наем на по-жизнеспособни ферми.

**6.3.2 Преглед на възможния инструментариум.**

Матрицата по-долу показва прегледа на възможностите за инструменти за банкиране в зависимост от целите, които трябва да бъдат постигнати.

<b>Проблеми за решаване, цели</b>	<b>Инструмент</b>	<b>Годишни цели</b>	<b>Площ за започване на ПБ/ПФ</b>
Разпокъсаност на имотите	Банка за замени	Замени около 20 000 ха годишно	Старт с 60 000 ха от ДПФ, но годишно 10 000 ха от ДПФ ще се присъединяват към замените и репарцелирането
Разширяване на фермите	Финансова поземлена банка или продажби на фермери (*)	Финансиране на 5 000 ха годишно (**) Продажба на 10 000 ха годишно	Старт с 60 000 ха от ДПФ; Закупуване годишно на 15 000 ха (***) Старт на продажбите след втората година След втората година е револвиращ фонд
Публични задачи (= реализиране на задачи от други министерства)	Банка за замени В извънредни случаи-експроприация	Замени около 10 000 ха годишно Само територия нужна за публичните задачи	Старт с 60 000 ха от ДПФ; Закупуване годишно на 5 000 ха, с бюджет от тези министерства; Бюджет от други министерства; продажба и покупка по желание, нови територии
За да се използват изоставени райони	закупуване	10.000 ха/год	бюджет

(\*) Финансова поземлена банка: да закупува земя или да отдава под наем, за да улесни фермерите в разширяването на фермите им (когато фермерите нямат достатъчно финансови средства)

(\*\*) Отдадените под наем имоти се отдават на пазарни цени

(\*\*\*) Закупуване например с публичен търг

## ГЛАВА 7 ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА

### 7.1 Въведение

Тази глава разглежда развитието на институционалната рамка, необходима за прилагане на стратегията. На първо място, тази стратегия, както и нейните инструменти, е необходимо да бъдат подходящо внедрени в националните политики. Пар. 7.2 се занимава с този въпрос, докато пар. 7.3 е специфично насочен към мерките, които следва да бъдат включени в НСПСРС за програмния период 2007-2013г.. Пар. 7.4 се отнася до организацията, която е необходима за прилагането на стратегията.

С оглед на това да се постави успешно начало на комасацията в България и за да се даде добра възможност за практикуване на нови инструменти и умения, Стратегията цели началото да бъде с относително прости проекти. Тези типове проекти могат да стартират и да бъдат изпълнени с прост, бърз и лесен за управление начин. (Предложение: да се започне с малко прилагащо звено, управлявано от МЗГ, съставено от около 10 служители).

Базирано на тези първи проекти - опити, в период от около 4 - 5 години, инструментите за комасация ще се развиват стъпка по стъпка към по-разширени и комплексни форми на комасация. Прилагащото звено ще започне с въвеждане на програма за комасация, и ще подготви 18 проекта за периода 2007 – 2009г.

Възможно най-бързо трябва да се изготви Наредба за комасация и нужен бюджет за първата група проекти. (като условие).

Поради това рамката за възможните инструменти за комасация ( виж. Глава 6) трябва да бъде счестена като най-оптималният инструментариум за в бъдеще.

## **7.2 Подходящо внедряване в националните политики**

*Предположения:*

- За правната страна на поземленото развитие, МЗГ ще представи мярката (която е на доброволна основа), като част от програмата на ЕС за РСР и ще отвори мярката в началото на 2007г.;
- През 2007г., между 5 и 10 проекта ще бъдат започнати на доброволна основа с финансиране от ЕС, последвани от същия брой през 2008г. Тези проекти за предпочитане трябва да съдържат комбинация от прости административни комасационни проекти, малки комплексни проекти за поземлено развитие, включващи някои малки дейности и ако е възможно 1 и/или 2 проекта, позиционирани при основни инфраструктурни проекти. Размер 200 - 1 500 ха;
- През 2006 и 2007г. основните стъпки за правната форма на поземленото развитие трябва да бъдат предприети, вероятно ратифицирани и действащи през 2008г.
- Успоредно с това, функцията на ПБ/ПФ ще бъде разширена с възможността за придобиване на земя за структурни подобрения в одобрените проекти райони. Тази форма на банка за замени е незаменима за доброто функциониране на проектите за поземлено развитие
- Формата на финансово поземлено банкиране, свързана с мерките за закупуване на голям дял земи за структурно подобряване не се разглежда тук, тъй като такава програма има твърде съществени трудности от организационен характер. Трябва да се направят значителни проучвания и прецизиране преди да бъдат изведени предположения.
- От 2008г. програма ще бъде доведена до 8 - 12 проекта на година, които ще бъдат по-комплексни, като средният им размер ще бъде малко по-голям. Въпреки, че правната рамка ще бъде променена, проектите ще продължат да бъдат финансирани по същата мярка от ПРСР. С цел да се поддържа управляема програмата в следващия програмен период, новите проекти ще бъдат започнати до 2011г. Предисловие е, че поне 25 млн. лева трябва да бъдат налични за изграждане на ПБ/ПФ (15 млн. лв. за закупуване на земи, и 10 млн. лв. за административно изграждане)

*Бележка: Виж. Схемата в пар. 6.2*

## **7.3. Програмен период на ЕС за 2007-2013 година.**

Програмата за развитие на селските райони съдържа няколко мерки, от които 125 (достъп до земеделски и горски земи, комасация и управление на водите) и от голяма важност за успешното въвеждане на комасацията в България.

- Мярка „поземлено развитие” ще бъде включена в Плана за развитие на селските райони за периода 2007-2013г. Тази мярка включва разходите за комасационния процес (подготовка, управление, проучване, регистарция и т.н.), но също така и някои малки по-малък дейности като напасване на отводнителните системи, достъп до път, както и мерки за контрол на ерозията (Ос 1, Член 30);
- Преди законовата форма на поземлено развитие, МЗГ ще популяризира мярката (която е на доброволна основа) като част от Плана за развитие на селските райони на ЕС и ще отвори мярката в началото на 2007г.;

*Бележка:* Всички мерки, избираеми разходи и критерии, избираеми бенифициенти, изисквания и система за категоризация са описани в чл. 20б, подмярка 125.3 от ПРСР също могат да бъдат включени в програмата за комасация. Тъй като, ПРСР все още не е одобрен официално, всички тези теми ще бъдат описани в Програмата за комасация.

## **7.4. Изисквана организация**

През 2007г. трябва да бъде създадена постоянна работна група или комитет за управление на комасацията и поземленото банкиране (вътрешноведомствен, заедно с някои неправителствени организации). Този комитет трябва да има следните задачи:

- да съветва МЗГ за бъдещото развитие на комасацията и поземленото банкиране;
- да съветва за необходимите адаптации на законодателството за комасация и поземлено банкиране (заедно с други министерства);
- да избира проекти за комасация, когато има повече желаниа отколкото капацитет;
- да одобрява планове за комасация, преди изпълнението им;
- да извършва мониторинг, обучения и др.

Като условие / предположение може още да се каже, че всеки комасационен проект ще има местен комасационен комитет. Управителния комитет ще бъде също така отговорен и за регулярния мониторинг на процеса по изпълнение на Стратегията, а по-късно и на Програмата.

#### **7.4.1 Основни решения, които да бъдат взети**

Преди да бъдат описани основните принципи на организационното устройство и дейности на такава организация, е важно да се имат предвид следните няколко важни въпроса:

- Основната организация ще бъде ли прилагаша организация (по-малка и компактна) гъвкава централизирана координираща организация?
- Във връзка с това (и припознавайки необходимостта от някаква форма на структура на регионално/локално ниво), ще бъде създадена децентрализирана структура (при която областите/общините са отговорни) или децентрализирана структура (при която е създадена организация на ниво област/община, но МЗГ е директно отговорно). В първите години отговорни за изпълнението на проектите по комасация ще бъдат централно тяло, местен мениджър и местен комитет?

В Стратегията се предполага, че за момента тази организация ще бъде формирана като част от МЗГ, но след няколко години може да се развие като по-независима организация.

Поземленото развитие трябва да се счита като част от планирането на комбинирани мерки от програмата за РСР и годишните планове на МЗГ.

Други решения зависят от гореспоменатите ключови решения. Второто ниво от решения се отнасят до:

- мисия/цел на основната организация (и);
- отговорности и задачи на основната организация (и);
- задвижваща/управляваща структура;
- количество (обем на организацията);
- качество (профил/професионализъм на организацията);
- да бъдат предприети стъпки за институционално развитие.

#### **7.4.2 Основни принципи**

Всяка една форма на организация трябва да се основава на следните принципи:

##### **Ефективност**

Трябва да бъде установена ясна линия на отговорности и във връзка с това да бъде взет подходящ мандат за включените организации. За предпочитане е да бъде постигнато разделение между политика, управление и прилагачи задачи. По отношение на поземленото банкиране следва да бъде създадено подходящо юридическо звено.

##### **Ефикасност**

Организационното устройство да съответства на амбициите в програмата. Следвайки поэтапно въвеждане, “растящият модел” следва да бъде поддържан. Необходимо е да бъде избрано такава организационно устройство, което осигурява достатъчна продължителност, развитие и експертно знание, което да е подходящ задвижващ лост по

отношение на прилагашите структури. Необходимо е прилагането да бъде изнесено колкото е възможно във външни структури, за да може държавната структура да се запази възможно най-компактна.

### **Прозрачност**

Земята е емоция. Най-дълбокият смисъл на комасацията оправдава стриктна и ясна мониторингова структура за функционирането на нейните институции. Структурата не може да бъде ограничена само до сектора, а тя следва да бъде подходящ орган по представянето на всички сектори и организации, занимаващи се с въпросите на развитие на селските райони.

### **Устойчивост**

Организационното устройство следва добре да се вписва в административното устройство на България. Основните насоки в административното реорганизиране и децентрализиране следва да бъдат взети в предвид, в хода на създаването на организационното устройство.

#### **7.4.3 Преглед на съществуващите играчи и техните настоящи роли.**

Идентифицираните на съществуващите към момента, свързани организации на национално, областно и местно ниво (публични и частни) са:

##### Най-важни за създаването на политиката и стратегията;

- Министерство на земеделието и горите
  - Дирекция „Поземлени отношения“;
  - Дирекция „Правни“;
  - Дирекция „Финансово-стопански дейности“;
  - Дирекция „Развитие на селските райони и инвестиции“;
  - Главна дирекция „Земеделие и гори“
  - Разплащателна агенция
- Министерство на финансите

##### Също важни за създаването на политиката и стратегията;

- Министерство на земеделието и горите
  - Дирекция «Връзки с обществеността»
- Министерство на регипналното развитие и благоустройство, Агенция по кадастъра
- Министерство на правосъдието
- Министерство на околната среда и водите

**Други, които следва да бъдат консултирани за подходящата политика и развитие на стратегията**

Областни управители, Асоциация на общините, Геодезически фирми и др.

#### **7.4.4 Преглед на основните решения, които следва да бъдат взети**

Дирекция “Поземлени отношения” към МЗГ се състои от 4 отдела (около 40 служители). Тези отдели са: „Поземлени отношения и комасация” (8), Отдел “Държавен поземлен фонд” (12), Отдел “Поземлена собственост” (12) и отдел „Промяна предназначението на земеделските земи” (8). МЗГ разполага със структура от 28 областни дирекции, които се състоят от около 20 - 30 души персонал всяка. Областните дирекции са йерархично подчинени на Главна дирекция “Земеделие и гори”, но практически тези дирекции имат функционални връзки с всички дирекции на централно ниво, както и с второстепенните разпоредители с бюджетни средства от системата на МЗГ на регионално ниво. Във всяка една от тези дирекции приблизително 1 - 2 служители се занимават с въпросите на земите. На ниво общини съществуват 266 служби, занимаващи се основно със селскостопанска статистика, възстановяване на земите и кадастрални въпроси (от 3 до 8 служители в офис). Може да се направи заключение, че броят на съществуващия

персонал на национално и на областно ниво, не е достатъчен за установяване на програма за поземлено развитие. Освен това, квалификациите на служителите на областно ниво не съответства на изискванията за водене на комасационни проекти и поземленото банкиране.

С оглед на оперативния капацитет, активен подход към поземлено развитие в България в идващите 1 - 2 две години изисква пилотна (или проектна) организация в Министерството със следните основни характеристики:

- По-скоро малка, но много добре специализирана и обучена група от професионалисти, които да работят на национално и областно ниво основно насочена към управлението / изпълнението на проекти;
- Оптимална гъвкавост с оглед ефективно да се съвместят ролите на отделните служители с (разположението на) проектите в страната;
- Форма на организация, която улеснява оптималното изграждане на знание и професионален опит. Това означава за предпочитане къси връзки и директни йерархични и функционални връзки между персонала на централно и областно ниво;
  - o Къси връзки със персонала, занимаващ се с ДПФ с оглед да е налице необходимата земя в подходящия момент;
  - o Къси връзки със висшето управление на МЗГ с оглед да се решават назряващите проблеми ефективно.

До средата на 2008г., когато програмата ще бъде надградена по количество и по сложност, пилотната организация е необходимо да бъде формализирана в прилагаща организация с някои допълнителни основни характеристики. За предпочитане задачите, свързани с поземленото банкиране следва да бъдат комбинирани с тази организация, с цел да е налице оптималната връзка между придобиването на земя и поземленото развитие в одобрените проектни територии. За предпочитане е таква организация да има достатъчна автономност и статут (юридическо лице).

Обща оценка на изискванията за персонал показва, че са необходими около 10 човека в пилотната организация (2006/2007г.), докато от 2008г. нататък формализираната организация е необходимо да се разрасне бързо до малко или много стабилен брой (в текущия програмен период) служители между 25 и 30 на брой. (Това се основава на следното (пробно) изчисление:

- доброволните (административни) проекти изискват като цяло влагането на 0.5 човека персонал годишно;
- по-сложните проекти изискват влагането на 0,75 човека персонал годишно;
- дейностите, свързани с поземленото банкиране за средно годишен проектен обем в размер на 30 000 ха, изисква влагането на около 5 човека.

**Съпоставени с основните решения, които следва да бъдат взети съгласно глава 3, може да се обобщи:**

#### Прилагаща или координираща организация

Формата на малко координиращо звено ще бъде подходяща, ако структурите на областно ниво улеснят възлагането на задачите на тези структури. Имайки предвид факта, че този предмет на дейност изисква специализирана работна сила, тази форма може да бъде поставена под въпрос. Друг въпрос е областното разпределение на проектната работа, което не би могло да бъде предвидено в този момент, тъй като проектите ще зависят от подадените заявления. Цялата работа в рамките на програмния период все още има малко или много пилотна природа, с различия между съответните области. Ако тази програма е успешна, по-нататъшно надграждане и профилиране може да бъде извършено през 2012/2013г.;

Това може да бъде добър момент за започване интегрирането на задачите в съществуващите местни структури. Поради това, прилагаща агенция може би е по-добър избор за идващия програмен период.

#### Централна или областна организация

Изказаното наблюдение води до заключението, че на този етап може би е твърде амбициозно да съществува децентрализиране или деконцентрирана структура. Най-подходящата и възможна опция е изграждане на централизирана структура с временни откъсвания в областите по проектите

#### Интегрирана част от съществуваща структура или отделна организация

След фазата на пилотната организация, най-ефективно е да бъде създадена отделна агенция, която да осъществява част дейностите, свързани с политиката, а така също и управителни и прилагащи дейности и задачи. .

#### Комбинация на функции

Определено не е препоръчително да бъдат комбинирани задачите, свързани с поземленото развитие и Разплащателната агенция в една организация. Разумно е да има разделение на функциите между тези свързани с Разплащателната агенция и такива, отнасящи се до планирането и предлагането. Дори и в такава голяма организация като DLG това разделение на функциите, остава все още критичен и чувствителен въпрос. Изискванията за акредитиране като Разплащателни агенция са много високи и поради това е по-добре тези задачи на Разплащателната агенция да бъдат комбинирани със задачите по другите мерки.

За ефективно функциониране на подхода на поземлено развитие следва да бъде предвидено обединяване на функции, свързани с комасацията и такива, имащи отношение към поземленото банкиране в одобрените проектни територии. В случай, че МЗГ реши да въведе форма на „финансово поземлено банкиране”, трябва да се направи по-сериозно насочване и проучване, за да може да се получи балансирано становище по този въпрос.

### **7.5 Промени в законодателството**

#### **7.5.1 Основни закони по отношение на правния режим на поземелните отношения:**

Фундаменталният закон е Конституцията на Република България. Едни от основните принципи на поземелните отношения са посочени в Конституцията:

- Правото на собственост и на наследяване (чл. 17);
- Опазването на земеделските земи (чл. 21);
- Изключителното право на държавата по отношение на водите, горите и парковете с национално значение, републиканските пътища и др. (чл. 18);
- Правото на общините да притежават общинска собственост, която следва да бъде използвана в интерес на териториалната общност (чл. 140)

Тези принципи са гарантирани и защитени в следното законодателство: Закон за собствеността и ползването на земеделски земи (ЗСПЗЗ), Закон за възстановяването на собствеността върху горите и земите от горския фонд (ЗВСГЗГФ), Закон за собствеността (ЗС), Закон за наследството (ЗН), Закон за арендата в земеделието (ЗАЗ), Закон за опазване на земеделските земи (ЗОЗЗ), Закон за държавната собственост (ЗДС), Закон за общинската собственост (ЗОС), Закон за кадастъра и имотния регистър (ЗКИР), Закон за подпомагане на земеделските производители (ЗПЗП), Закон за защитените територии (ЗЗТ). (изброяването не е изчерпателно).

Други нормативни актове от националната правна рамка с важно значение са тези в областта на териториалното планиране и регионалното развитие: Закон за устройство на територията (ЗУТ) и Закон за регионалното развитие (ЗРР). Тези закони е необходимо да

бъдат синхронизирани с бъдещото законодателство относно плановете за поземлено развитие. По силата на ЗПЗП, Национален стратегически план за развитие и Програма за развитие на селските райони 2007-2013г. следва да бъде създадена (чл. 2г) от МЗГ и одобрена от Министерския съвет Разплащателна агенция.

Законодателството е допълнено от множество подзаконови нормативни актове.

**Гражданското правосъдие по принцип се осъществява в рамките на три инстанции: първа инстанция, апелативна и касационна. Съдебната фаза на административното производство има две инстанции – първа и касационна инстанции. От 1 март 2007 административното правосъдие ще се осъществява от административни съдилища.**

**Контролът за законосъобразност на плановете за комасация ще се осъществява от административните съдилища по реда на Административнопроцесуалния кодекс. Защитата по спорове във връзка със засегнати материални субективни права (право на собственост и други вещни права) ще се осъществява по реда на Гражданския процесуален кодекс от гражданските съдилища.**

#### **7.5.2 Проект на Закон за комасация на земеделските земи**

През 2001г. е подготвен проект на закон, който съдържа процедура на задължителна поземлена комасация, финансирана от държавата. Законопроектът не е бил внесен от Министерския съвет за разглеждане в Народното събрание на Р България. По общо мнение, законодателната инициатива не е била предприета в подходящия момент. След десет години процес на възстановяване въз основа на ЗСПЗЗ от 1991 г. и създадените нови поземлени имоти, не е имало достатъчна подкрепа за задължителна поземлена комасация. Финансовите условия са били друга пречка.

#### **7.5.3 Проект на закон за Национална компания «Земя»**

През 2003г. е разработен законопроект за създаване на структура за поземлено банкиране. Проектът за Национална компания «Земя» не е бил одобрен от Министерския съвет, поради причини от финансов характер.

#### **7.5.4 Необходимост от законодателство за комасация/поземлено банкиране**

Основни права за собственици и ползватели

#### **Комасация**

Процесът на комасация, на доброволен и правен принцип, засяга правото на собственост и ползване на земеделските земи. Поради тази причина е необходимо създаването на правно основание в рамките на закон.

Освен това комасацията е емоционален процес, поради това законодателството, процедурите и комуникационния процес трябва да дава пространство за изразяване на тези емоции.

Едно от най-важните права в комасацията е участниците в проектите да имат правото да получат стойност на земята, която не е по-малка от, дори ако е възможно да е по-висока, от стойността на земята, която е внесена.

Когато трябва да се разменят имоти, е възможно комитетът по комасация да предложи участниците да изберат различни имоти от предпроектните. В генерален план, това обикновено се смята за подобрение на ситуацията, но в изключителни случаи, някои участници не одобряват това подобрение, и все пак те не трябва да получат по-ниска стойност на новите си имоти. Това ще бъде развито в примери, комуникационна кампания и законодателство през 2007г.

#### **Поземлена банка:**

Когато ПБ започне да действа в новите проектни територии, местните общности могат да изпитат известни съмнения за това, че банката може да повлияе пазара на земя в района. В този случай е възможно да се наложи ограничение за ПБ - да не може да закупува повече от една трета от годишния оборот на земи за района. Тогава пазарът няма да бъде повлиян толкова сериозно.

Процесът на комасация се намесва във вещните права, свързани със селскостопанските земи. Поради тази причина е нужен закон, който на официална основа (одобрен от Народното събрание) да дава права на законовата комасация.

Законът ще трябва да определи обхвата на целите на комасация (земеделски или многофункционални), както и да предвиди процедури за различни видове комасация/поземлено развитие (включително комасация на доброволна основа). Предмет на закона са и процедурите за защита по административен и съдебен ред.

Комасацията/поземленото развитие на доброволна основа не изисква задължително специална законова форма. Но включването ѝ в законодателството може да бъде предпоставка за финансово подпомагане (от ЕС). От гледна точка на правната сигурност, формална основа в закон е препоръчителна.

В проекта за изменение и допълнение на ЗСПЗЗ, (внесен в Народното събрание), се предвижда законовият минимум на изискванията, както и делегация за приемане на подзаконови актове, необходими за осъществяване на ограничени проекти за комасация.

Не е възможно да се даде прогноза за времето, нужно за създаване на законодателство за комасационни проекти и поземлено банкиране, но все пак срокът може да бъде оптимизиран. МЗГ е водеща институция в изготвянето на закон за комасация.

#### **7.5.5 Законодателство за нуждите на поземлената банка**

Правната основа за създаването на поземлена банка ще бъде поставена в нов закон за комасацията (и поземлената банка), с отделни наредби за комасация и банка, предхождащи закона още през 2007г.

В Стратегията са формулирани няколко възможности:

- А). начало с държавно управление на ПБ/ПФ;
- Б). евентуално развитие след 2 - 3 години в джойнт-венчър (МЗГ и търговски банки), възможно коопериран с ОПФ, като това се управлява от Агенция за комасация и поземлено банкиране;
- В). веднага да се започне с възможност "б"

Създаването на ПБ/ПФ също изисква формална основа в рамките на закон, приет от Народното събрание. Този закон трябва да съдържа основните цели и мисии на ПБ/ПФ.

Притежаването и използването на земеделски земи се регулира от закон (виж 6.3.1.). Правото на разпореждане със земята в съществуващите поземлени фондове (ДПФ, ОПФ) е установено със закон. МЗГ има правото да се разпорежда със земите от ДПФ. Общините притежават земите от ОПФ и поради това имат правото на разпореждане с тях. По отношение на земята в остатъчния фонд, доминира правото на Общините да държат, контролират, управляват земите за период от 10 години, след влизането в сила на плана за земеразделяне или одобрената карта за старите реални граници. След изтичане на срока от 10 години, земята става общинска собственост. Последната може да бъде поставена под ограничения по силата на посочения законопроект за изменение и допълнение на ЗСПЗЗ, с оглед да се избегне накърняването на правото на възстановяване на собствеността.

#### **7.5.6 Законодателство на ЕС**

Присъединяването на България към Европейския съюз има юридически последици.

Като цяло е завършен процесът на транспониране в националното законодателство на законодателството на ЕС, включително и правилата за предоставяне на държавна помощ. Законът за държавните помощи не се прилага по отношение на подпомагането от държавата, в областта на земеделието и рибарството. (чл.1, ал.5, т.1);

Предстои въвеждането на важен проект по отношение на правните режими върху земите, основан на промяна на Конституцията (член 22).

## **ГЛАВА 8 ФИНАНСИРАНЕ**

### **8.1 Комасация**

Принципите на съфинансиране са:

- Първата генерация от 48 проекта за комасация, както са описани в пар. 6.2 от тази Стратегия, в програмния период на ЕС 2007-2013г. ще бъдат финансирани по Програмата за развитие на селските райони със 75%, като бюджет от ЕС;
- Избираемите разходи са ясно дефинирани вече в прилагания регламент на Дирекция РСРИ на МЗГ;
- Останалите 25% от проектните разходи ще бъдат покрити от Министерство на финансите, както е по презумция за ПРСР;
- През 2007г., в програмата за комасация, като резултат две от проекта за стратегия и програма, ще бъдат развити и допълнителни изисквания за местни, допълнителни приноси. Препоръчително е общините да се включат активно в процеса.

## 8.2 Поземлена банка

Принципите на финансиране са:

- Първичното попълване на новата Поземлена банка ще бъде както следва:
  - 60 000 ха от съществуващия ДПФ ще бъдат трансферирани към новата Поземлена банка, бюджетно-неутрално, което значи че никакви официални плащания не са нужни;
  - Първоначалното попълване, ще стане действителност когато някои условия бъдат изпълнение и уредени ( виж. пар. 6.3), най-вероятно през 2008г.;
  - МЗГ и МФ трябва да обсъдят и да се споразумеят за първоначален бюджет за създаване и следващо развитие на организация, персонал, сгради и др. на новата поземлена банка. Най-подходящия бюджет е около 25 млн. лева – от тях 15 млн. лв. за закупуване на земя в бъдещите проекти за комасация и около 10 млн. лева за съоръжаване на банката, наемане на персонал и др.;
  - Три години след създаване на банката, разходите ѝ няма да бъдат покривани от МФ, а ще се осигуряват от сделките с имоти;
  - Това означава, че МЗГ и МФ трябва да формулират през 2007/2008г. пакет от правила за поземлената банка. Този пакет ще бъде комбинация от държавни изисквания и задачи, както и търговски намерения;
  - Ако през 2009г. или 2010г. МЗГ преосмисли и реши да представи схема за ранно пенсиониране, под чадъра на Програмата за развитие на селските райони, основно финансирана от ЕС, тогава поземлената банка ще бъде най-подходящата организация за закупуване на имоти в цялата страна, което ще бъде нов начин за консолидиране/концентриране на тези имоти за продажба или отдаване под наем на по-жизнеспособни семейни стопанства. Това ще бъде значително подпомагане за решението на разпокъсаността на земите.
  - Поземлената банка може да купува земи по задание, дадено и платено от други министерства и институции, с цел да осигури тези министерства в достигането на техните публични цели в селските територии

## 8.4. Ранно пенсиониране

МЗГ реши да не започва програмата на ЕС за ранно пенсиониране сега, но може би след 2 или 3 години това ще бъде преосмислено и вероятно предложено. Друга възможност: МЗГ може да предложи пенсионна схема с национално бюджетиране.

**Бележка:** Ранното пенсиониране може да работи на „револвиращ принцип” (инвестираните пари могат да се възвърнат след няколко години)

## ГЛАВА 9 КОМУНИКАЦИОННА И ИНФОРМАЦИОННА КАМПАНИЯ

Стратегията за комасация има важната задача да въведе все още непопулярния, в България, подход на информационната кампания, широко практикувана при провеждане на териториално-устройствени проекти в страните от Европейския съюз. Целта на информационната кампания е постигане на пълна прозрачност на действията на оторизираните органи в лицето на държавни структури, общини, областни управи и проектантско-консултантски компании.

Тази глава на Стратегията за комасация има две основни цели:

- Да разработи информационна кампания за популяризиране на Стратегията и Програмата за комасация, както и на самият процес на поземлено развитие, включително дейностите по поземлено банкиране;
- Да разработи информационна кампания, която да служи при реализацията на конкретни проекти по комасация.

#### **Цел първа**

#### ***Планиране на информационна кампания за популяризирането на Стратегията и Програмата за комасация.***

Първата част на информационната кампания има за цел да популяризира Стратегията, да осъществи широка обществена разгласа, да постигне пълна прозрачност при взимането на важни за обществото решения, да подготви обществото за процесите, които ще засегнат големи общности, да даде предпоставки за активното участие на всички организации, имащи връзка с комасационния процес да изразят своето виждане и да предложат интегрирането му в документа.

Целевите групи на кампанията са всички институции имащи отношение към териториалното устройство, екологията, водите и собствеността, неправителствени организации, като сдружения на собственици, производители и преработватели, общините като основен движещ механизъм на живота в селските райони, собствениците и ползвателите на земеделски земи.

Посланието на информационната кампания е да се вземе активно участие в дефинирането на правомощия и дейности в Стратегията и Програмата от страна на представители на целевите групи, с цел да се реализира по възможно най-ефективен и гладък начин процесът на комасация в реални условия.

Информационната кампания протича през целият период на изготвяне на Стратегията и Програмата, а именно началото на 2006г. до края на 2007г.

Честотата на широка информираност е на всеки съществен етап на взимане на решения, като междувременно информация може да бъде разменяна при поискване независимо от момента.

Информационната кампания се провежда от всички организации, отговорни или партниращи на изготвянето на Проекта за Стратегия и Програма. Това са МЗГ, DLG и други партниращи организации.

Реализацията на кампанията се базира на изготвяне на стратегически анализи, част от които залягат в документа на стратегията, относно информираността и нивото на административния капацитет. Оценени са усилията на МЗГ за популяризиране на процеса на комасация, но е отчетен и спорадичния характер на усилията от миналото. Преценено е, че информационната кампания на този етап ще даде по-широка и ритмична разгласа на постиганите резултати.

Огласяване на взети и бъдещи решения, разгласяването на анализи и оценки ще бъде извършвано чрез вътрешни доклади, публикуване на статии в специализирания печат, издаване на брошури и плакати, публикации и обяви в интернет пространството, публични срещи, семинари, работни групи.

Работата по проекта протича в дух на дискусия, като стремежът е анализите, преценките и взиманите решения да бъдат обсъдени на различни нива с различни методи на комуникация, като това да доведе до възможности за най-добър избор на алтернативи.

Акцентът на кампанията към Стратегията и Програмата за комасация е обществена информираност за решенията на отговорните институции, както и за различните алтернативи за осъществяване на бъдещите дейности поради голямата им обществена значимост.

Комуникацията се води на база списъци с адреси и описания на свързаните и заинтересованите организации. Стремежът е информацията да се предоставя на едно и също ниво за дадена организация, за да се осъществява добра приемственост.

Анализът и оценката на информационната кампания ще се прави след всеки всяко проведено информационно събитие, като изводите ще служат за преоценка и развитие на комуникацията.

**Бележка:** Представянето на Стратегията и Програмата за комасация се извършва, чрез насрочените по график семинари и работни групи, както и чрез регулярните информационни материали, издадени от Проекта за стратегия и програма за комасация. След края на този проект, представянето на стратегията и програмата ще бъде част от регулярната информационна кампания на МЗГ в областта на поземлените отношения.

#### **Цел втора**

***Осъществяване на информационна кампания за целите на реализацията на проекти за комасация.***

Началото на информационна кампания обикновено трябва да бъде започнато на ниво община (село) или общност с провеждането на разяснително събрание. Преди провеждането на събранието трябва да се подготвят няколко срещи с местното самоуправление, инициаторите на проекта, оторизираните и заинтересовани държавни органи и местни служби, за да се изготви микростратегия за най-добро водене на комуникационната кампания и за дефиниране на реалните цели и задачи на дейностите, които трябва да бъдат извършени.

На общото разяснително събрание трябва да се отправи ясно послание за целите на проекта, очакванията от страна на изпълняващите институции и инициаторите, излагане на местните проблеми и намерения, дискусия с въпроси от страна на всички присъстващи на събранието. Трябва да бъдат разяснени етапите от проекта, както и очакванията от крайния резултат. Организаторите на проекта трябва да дефинират ясно и разбираемо послание и по възможност да изготвят мотото.

Анкетирането следва разяснителното събрание, като целта му е да направи анализ и статистика на реалните участници и техните желания. Анкетите, освен в писмена форма трябва да бъдат и директно обсъждани с преките изпълнители на проекта. Датите за събрания и анкетиране се разгласяват чрез електронните медии, вестниците и местното самоуправление.

Резултатите от анкетирането следва да бъдат обявявани на всички заинтересовани лица и организации, като те служат и за изготвянето на устройствените планове.

Излагането и обжалването на устройствени планове е спрямо съществуващото законодателство.

На всеки етап от проекти заинтересованите лица трябва да могат да получат всяка информация, която пряко ги засяга в съответствие със съществуващото законодателство.

Комуникацията за резултатите и проблемите в проектите трябва да бъде предавана чрез организиране на семинари, които имат двойка цел - дискусийна и разяснителна, както и повишаване на административния капацитет.

Едновременно с това всеки проект трябва да се придружава с месечен или тримесечен информационен бюлетин, който да се базира на ежемесечните или тримесечни доклади. В края на всеки проект трябва да се изготви окончателен (заключителен) доклад, който да бъде широко обществено достояние.

**Бележка:** Информационната кампания за бъдещите проекти по комасация е част от разходите на самите проекти, и част от регулярната информационна кампания на МЗГ за поземлените отношения.

#### **ГЛАВА 10 МОНИТОРИНГ И ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СТРАТЕГИЯТА**

Нужно е на постоянна основа, да се извършва мониторинг на процеса на изпълнение на Стратегията и Програмата за комасация.

Възможни обекти за мониторинг са:

Критерии за мониторинг;

Планиране проекти и дейности;

Предварителни резултати, достижения;

Пречки, провали, слабости;

Програма за комасация.

Комитетът за наблюдение, който трябва да бъде съставен в МЗГ ще бъде отговорен за мониторинга, започващ през 2007г. Мониторингът на изпълнението на Стратегията трябва да бъде насрочен за края на 2007г., 2009г. и 2013г.

Заключенията от мониторинга трябва да послужат за основа на промени в Стратегията и Програмата за комасация.

---