

VI. АНАЛИЗА ЕФЕКТА

КЉУЧНА ПИТАЊА ЗА АНАЛИЗУ ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА И ПРАВИЛНО ДЕФИНИСАЊЕ ПРОМЕНЕ КОЈА СЕ ПРЕДЛАЖЕ

1. Који показатељи се прате у области, који су разлози због којих се ови показатељи прате и које су њихове вредности?

Показатељи који се прате у области пољопривреде и руралног развоја, а који се односе на предложену допуну Закона, везани су за површину коришћеног пољопривредног земљишта (КПЗ) у Републици Србији, као и пољопривредног земљишта, уписаног у Регистар пољопривредних газдинстава (РПГ).

Према резултатима Пописа пољопривреде 2023, у Републици Србији је евидентирано 3.239.374 хектара КПЗ, које користи 508.325 пољопривредних газдинстава. Од укупне површине КПЗ, 78% чине оранице и баште, трајни травњаци (ливаде и пашњаци) чине 14% КПЗ, док вишегодишњи засади (воћњаци и виногради) покривају 7% површине КПЗ. На скоро половини површине КПЗ (47%) производе се пшеница и кукуруз.

Дистрибуција КПЗ према регионима (НСТЈ 1) Србија Југ и Србија Север је равномерна – по 1,6 милиона хектара у оба региона. Међутим, број пољопривредних газдинстава у региону Србија Север (138.161 газдинство) скоро три пута је мањи него у региону Србија Југ (370.164 газдинства), што указује на значајну разлику у просечној површини КПЗ по газдинству – овај показатељ у региону Србија Север износи 11,9 хектара по газдинству, док је у региону Србија Југ на нивоу од 4,3 хектара по газдинству. С обзиром на то да је просечна површина КПЗ по газдинству у Републици Србији на нивоу од 6,4 хектара по газдинству, натпросечна величина газдинства у региону Србија Север указује на већа газдинства и укрупњену производњу, док исподпросечна величина КПЗ по газдинству у региону Србија Југ указује на уситњеност поседа. Највећу површину КПЗ на нивоу Србије користе газдинства величине 5 до 10 хектара (19,4%) и 10 до 20 хектара (19,1%), док је највећи број газдинстава у категорији 2 до 5 хектара (29,3%).

Око четвртине укупне површине КПЗ (863.409 хектара) газдинства користе по основу закупа, од чега је 785.658 хектара узето у закуп за новац или у натури, док је 77.751 хектара узето у закуп на други начин (напола, бесплатно и сл.). Према Попису пољопривреде 2023, 119.701 газдинство су зајмопримци, односно 23% укупног броја газдинстава.

Када је реч о показатељима који су посредно везани за површину КПЗ, најзначајнији се односе на структуру КПЗ, засејане културе, приносе и производњу најзначајнијих усева у Србији, као и производњу сертифициваног семена.

Табела 1: Коришћено пољопривредно земљиште у Републици Србији (000 ha); 2014-2023

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Коришћено пољопривредно земљиште (укупно)	3.518	3.480	3.456	3.438	3.487	3.482	3.504	3.506	3.488	3.396
Оранице и баште	2.606	2.591	2.597	2.595	2.583	2.579	2.604	2.615	2.600	2.603
од којих угари и необрађено земљиште	20	18	17	15	9	9	9	8	7	8
Земљиште под сталним засадима	199	200	204	208	204	206	207	204	206	214

од којих воћњаци	175	176	180	184	183	184	185	182	184	193
виногради	22	22	22	22	20	21	20	20	20	18
Стални травњаци	693	670	634	616	676	675	671	666	662	556
од којих ливаде	382	369	343	322	351	346	340	333	330	318
пашњаци	332	321	311	295	325	329	331	333	331	238

Извор: РЗС

Табела 2: Површине под најзначајнијим усејима у Србији (000 ха); 2014-2023

Култура	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Житарице	1.817	1.759	1.759	1.710	1.713	1.699	1.740	1.770	1.724	1.766
Пшеница	605	590	595	556	643	577	581	599	631	682
Кукуруз	1.058	1.010	1.010	1.002	902	962	996	1.020	952	923
Остале житарице	154	159	154	152	168	160	163	151	141	161
Шећерна репа	64	42	49	54	48	43	37	39	35	42
Уљарице	339	364	396	441	482	480	484	474	516	490
Сунцокрет	175	166	200	219	239	219	221	213	251	241
Соја	154	185	182	202	196	229	237	237	235	211
Уљана репица	10	12	13	19	46	31	25	23	29	38
Остали усеви за производњу уља	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Дуван – суви лист	5	5	5	5	6	7	7	6	5	5
Кромпир	52	42	41	39	28	34	30	26	25	23
Свеже поврће и пасуљ	70	81	82	86	65	62	61	61	62	59
Воће	172	174	179	183	183	188	185	182	184	200
од тога јагодасто воће	25	27	32	36	38	38	39	36	36	41
Грожђе	21	21	21	21	21	21	20	20	20	18
Крмно биље	242	250	237	240	230	243	235	228	223	208

Извор: РЗС

Табела 3: Приноси најзначајнијих усева у Србији (t/ha); 2014-2023

Култура	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Житарице										
Пшеница	4,0	4,1	4,9	4,1	4,6	4,4	4,9	5,7	5,0	5,1
Кукуруз	7,5	5,4	7,3	4,0	7,7	7,6	7,9	5,9	4,5	7,2
Шећерна репа	54,7	51,8	54,5	46,7	48,3	54,2	53,9	52,0	48,0	49,0
Уљарице										
Сунцокрет	2,9	2,6	3,1	2,5	3,1	3,3	2,9	2,9	2,6	2,9
Соја	3,6	2,5	3,2	2,3	3,3	3,1	3,2	2,3	1,7	2,8
Уљана репица	3,2	2,7	2,9	2,5	2,9	2,7	3,0	3,2	3,0	3,5
Дуван (суви лист)	1,9	1,8	1,5	1,4	1,2	1,1	1,3	1,7	1,3	1,5
Кромпир	11,4	15,4	17,8	15,3	17,3	20,6	22,4	23,3	21,1	25,9
Свеже поврће и пасуљ										
Парадајз	13,9	16,6	15,9	15,6	15,3	14,2	14,1	17,8	19,0	14,6
Паприка (свежа)	9,7	11,1	13,4	11,4	11,2	11,7	10,7	14,4	14,1	12,0
Пасуљ	1,4	1,0	1,1	1,0	1,2	1,0	1,1	1,1	1,0	1,1
Воће-дрвенасто										
Јабуре	16,5	17,5	16,1	15,1	17,8	19,1	18,6	19,0	17,8	13,9
Вишње	6,7	6,6	5,8	5,2	6,8	5,1	8,5	7,9	8,2	7,4
Шљиве	5,6	4,8	6,4	4,6	6,0	7,7	8,0	5,7	6,8	4,9
Јагодичасто воће										
Малине	5,6	6,0	5,6	5,0	5,6	5,2	4,9	5,3	5,9	5,2
Јагоде	4,7	5,1	4,0	4,3	3,2	3,0	4,5	3,3	4,7	3,3
Грожђе (укупно)	5,8	8,1	6,9	7,8	7,0	8,0	8,0	7,4	8,1	7,2
Сточна храна										
Дегелина	3,3	2,9	4,0	3,0	4,0	5,0	5,0	3,9	3,1	4,0
Љуперка	5,2	4,4	5,7	4,0	5,0	6,0	6,0	5,1	4,1	6,0
Кукуруз за крму	19,2	17,3	21,3	16,0	20,0	20,0	21,0	15,8	15,0	20,0

Извор: РЗС

Табела 4: Производња најзначајнијих усева у Србији (000 t); 2014-2023

Култура	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Житарице	10.849	8.437	10.869	6.793	10.527	10.437	11.446	10.236	8.012	10.809
Пшеница	2.387	2.428	2.885	2.276	2.941	2.535	2.873	3.442	3.109	3.449
Кукуруз	7.952	5.455	7.377	4.018	6.964	7.345	7.872	6.027	4.283	6.631
Остале житарице	510	554	607	499	622	557	701	767	620	730
Шећерна репа	3.507	2.183	2.684	2.513	2.325	2.305	2.018	2.048	1.667	2.041

Уљарице	1.087	924	1.238	1.052	1.517	1.516	1.465	1.222	1.131	2.041
Сунцокрет	509	437	621	541	734	729	637	608	644	686
Соја	546	454	576	461	646	701	752	540	399	600
Уљана репица	31	33	39	49	135	84	74	73	87	134
Остали усеви за производњу уља	0	1	2	1	2	2	2	1	1	1
Дуван (суви лист)	9	9	8	7	7	8	9	10	6	7
Кромпир	592	639	714	589	488	702	665	614	523	600
Свеже поврће и пасуљ	920	1.095	1.146	1.100	836	747	726	805	1.182	713
Воће	1.304	1.307	1.359	1.205	1.406	1.542	1.619	1.436	1.513	1.264
од тога јагодичасто воће	132	157	169	174	189	177	185	183	202	208
Грожђе (укупно)	122	171	146	166	150	164	160	156	162	132
Крмно биље	1.506	1.402	1.679	1.224	1.498	1.824	1.882	1.425	1.175	1.486

Извор: РЗС

Табела 5: Површина под производњом сертификованог семена у Републици Србији (ha); 2014-2023

Култура	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Озима и јара пшеница	19.003	17.362	15.972	10.795	13.148	13.382	15.050	14.088	12.020	21.039
Озиме јечам	2.211	1.873	1.869	1.787	2.099	450	2.487	2.141	1.888	2.757
Јари јечам	302	45	25	31	0	43	64	0	0	0
Озиме овас	110	128	0	0	103	164	0	139	130	188
Јари овас	75	65	189	127	0	0	1.547	0	0	0
Озиме и јаре тритикале	795	869	918	566	491	490	643	609	330	664
Озима раж	51	23	89	10	15	16	34	28	23	25
Кукуруз	11.662	7.428	10.086	5.002	8.246	6.336	2.472	7.847	10.516	7.413
Соја	8.208	8.372	9.227	9.582	10.357	9.874	3.849	5.388	5.377	5.822
Сунцокрет	1.590	1.438	2.180	2.792	3.207	1.425	891	1.563	1.948	1.373
Уљана репица	2	4	5	29	121	304	113	61	94	144

Извор: МПШВ, Управа за заштиту биља (Извештај о стању у пољопривреди у Републици Србији у 2023. години)

Табела 6: Производња сертификованог семена у Републици Србији (t); 2014-2023

Култура	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Озима и јара пшеница	104.012	109.217	107.029	71.981	83.522	77.967	98.884	101.561	71.971	83.063
Озиме јечам	11.640	11.686	11.267	11.503	11.342	2.745	16.795	15.839	11.839	15.826
Јари јечам	1.179	213	97	136	0	93	254	0	0	0
Озиме овас	392	410	0	0	435	718	0	465	510	677
Јари овас	212	355	864	582	0	0	5.246	0	0	0
Озиме и јаре тритикале	3.968	4.657	5.235	3.566	2.766	2.426	3.845	4.164	2.114	1.088
Озима раж	194	60	295	38	73	66	30	132	94	76
Кукуруз	41.736	16.671	31.991	11.934	29.741	19.624	5.947	21.077	16.850	21.339
Соја	27.757	22.380	28.954	21.442	30.957	28.827	12.224	15.481	11.150	17.572
Сунцокрет	1.304	1.289	3.117	2.629	2.727	1.509	1.229	1.891	2.003	1.371
Уљана репица	3	10	16	64	152	345	261	133	265	601

Извор: МПШВ, Управа за заштиту биља (Извештај о стању у пољопривреди у Републици Србији у 2023. години)

У РПГ Министарства укупно је уписано 495.516 газдинстава, од којих је активно 472.247 газдинстава. Пољопривредна површина, евидентирана у РПГ износи око 2,7 милиона хектара, од чега је 43% под житарицама.

2. Да ли се у предметној области спроводи или се спроводио документ јавне политике или пропис? Представити резултате спровођења тог документа јавне политике или прописа и образложити због чега добијени резултати нису у складу са планираним вредностима.

У претходном периоду у примени је био Закон о пољопривреди и руралном развоју, који је усвојен у јуну 2009. године, чиме су по први пут дефинисани основни инструменти и механизми за реализацију пољопривредне политике и политике руралног развоја. Такође, овим законом су први пут дефинисани подстицаји у пољопривреди и руралном развоју, структурирани у складу са класификацијом политика у оквиру два стуба подршке

Заједничке пољопривредне политике (ЗПП), да би 2013. године регулисање подстицаја у пољопривреди и руралном развоју постало предмет посебног закона (Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју).

Овим законом уређују се циљеви пољопривредне политике и политике руралног развоја, као и начин њиховог остваривања, Регистар пољопривредних газдинстава, евидентирање и извештавање у пољопривреди, правила посебног поступка спровођења и контроле IPARD програма, као и надзора од стране пољопривредне инспекције. Такође, овим законом се образује Управа за аграрна плаћања, као орган управе у саставу министарства надлежног за послове пољопривреде и уређује њена надлежност.

У претходном периоду примећено је одступање пољопривредног земљишта уписаног у РПГ и фактички коришћеног земљишта, у смислу да нису све парцеле које се фактички користе биле евидентирание у РПГ, углавном због правних и административних препрека. Наиме, у претходном периоду није постојао законски основ за упис у РПГ парцела које су предмет текућих правних процедура (комасација, оставинска расправа и сл.), због чега су биле изузете од уписа у РПГ, иако се на њима фактички одвијала производња. На овај начин, створен је дисбаланс између стања евидентираниог у РПГ и фактичног стања, што се допуном Закона настоји уклонити.

Како би извршило процену потенцијалних додатних површина, које се фактички користе, Министарство је 15. октобра 2024. године објавило Јавни позив за евидентирање фактичког обрађивања пољопривредног земљишта, путем кога су пољопривредници позвани да путем портала еАграр изврше евидентирање пољопривредног земљишта које фактички обрађују, а без регулисаног правног основа са претпостављеним власником. У том смислу, у евиденцију је укључено пољопривредно земљиште које се фактички обрађује у комасационом подручју, као и пољопривредно земљиште које се фактички обрађује, а где је иза уписаног власника пољопривредног земљишта у току оставински поступак. По овом основу, евидентирано је 71.249,08 хектара пољопривредног земљишта.

Допуном Закона пружа се могућност пољопривредницима да упишу у РПГ катастарску парцелу по основу фактичког коришћења пољопривредног земљишта на основу посебне оверене изјаве, при чему ће услови фактичког коришћења пољопривредног земљишта, као и образац посебне изјаве о фактичком коришћењу пољопривредног земљишта бити ближе дефинисани подзаконским актом.

3. Који су важећи прописи и документи јавних политика од значаја за промену која се предлаже и у чему се тај значај огледа?

Прописи од значаја за допуноу Закона који подразумевају уписивање у РПГ катастарских парцела по основу фактичког коришћења пољопривредног земљишта, јесу:

- **Закон о општем управном поступку** („Службени гласник РС”, бр. 18/16, 95/18-аутентично тумачење и 2/23(УС)), којим је регулисано поступање у управном поступку, тј. садржи скуп правила која државни органи и организације, органи и организације покрајинске аутономије и органи и организације јединица локалне самоуправе, установе, јавна предузећа, посебни органи преко којих се остварује регулаторна функција и правна и физичка лица којима су поверена јавна овлашћења примењују када поступају у управним стварима. Одредбе овог закона примењују се на процедуру уписа пољопривредног газдинства у РПГ.

- **Закон о оверавању потписа, рукописа и преписа** („Службени гласник РС”, бр. 93/14, 22/15 и 87/18), којим се регулише потпис, рукопис и препис, које оверава јавни

бележник. Одредбе овог закона односе се на оверавање изјаве о фактичком коришћењу пољопривредног земљишта.

- **Закон о пољопривредном земљишту** („Службени гласник РС”, бр. 62/06, 65/08-др. закон, 41/09, 112/15, 80/17, 95/18-др. закон), којим се уређује планирање, заштита, уређење и коришћење пољопривредног земљишта, надзор над спровођењем овог закона и друга питања од значаја за заштиту, уређење и коришћење пољопривредног земљишта као добра од општег интереса. Одредбе овог закона примењују се на парцеле које се фактички обрађују у комасационом подручју.

- **Закон о облигационим односима** („Службени гласник РС”, бр. 29/78, 39/85, 45/89(УСЈ), 57/89, 31/93, РС 18/20), којим се уређују облигациони односи који настају из уговора, проузроковања штете, стицања без основа, пословодства без налога, једностране изјаве воље и других законом утврђених чињеница. Одредбе овог закона примењују се на пољопривредно земљиште које се фактички обрађује, а где је иза уписаног власника пољопривредног земљишта у току оставински поступак.

- **Правилник о упису у Регистар пољопривредних газдинстава, промени података и обнови регистрације, електронском поступању, као и о условима за пасиван статус пољопривредног газдинства** („Службени гласник РС”, бр. 25/23, 110/23, 3/24 и 34/24), којим се прописују начин и услови уписа и вођења РПГ, услови и начин промене података у РПГ и обнове регистрације, начин чувања података уписаних у РПГ, електронска форма у којој се достављају поднесци и прилози, а странкама решења донета у поступцима уписа у РПГ, обнове регистрације, промене и брисање података уписаних у РПГ, начин обезбеђења подршке субјектима уписа у РПГ у вези са електронским поступањем, образац захтева за упис пољопривредног газдинстава у РПГ, образац захтева за обнову уписа, обрасци прилога и документација која се подноси уз захтев, као и услови за пасивни статус пољопривредног газдинства. Одредбе овог прописа примењују се на процедуру уписа у РПГ.

4. Да ли су уочени проблеми у области и на кога се они односе? Представити узроке и последице проблема.

У претходном периоду примећено је одступање од површине пољопривредног земљишта уписаног у РПГ и фактички коришћеног земљишта, у смислу да све парцеле које се фактички користе нису евидентирани у РПГ, углавном због правних и административних препрека. Наиме, у претходном периоду није постојао законски основ за упис у РПГ парцела које су предмет текућих правних процедура (комасација, оставинска расправа и сл.), због чега су биле изузете од уписа у РПГ, иако се на њима фактички одвијала производња. На овај начин, створен је дисбаланс између стања евидентираних у РПГ и фактичног стања, што се допуном Закона настоји уклонити.

Иницијатива за допуну Закона покренута је од стране струковних удружења пољопривредних произвођача, са којима су Влада Републике Србије и Министарство потписали споразум, којим се узима у разматрање наведени предлог.

Како би извршило процену потенцијалних додатних површина, које се фактички користе, Министарство је 15. октобра 2024. године објавило Јавни позив за евидентирање фактичког обрађивања пољопривредног земљишта, путем кога су пољопривредници позвани да путем портала еАграр изврше евидентирање пољопривредног земљишта које фактички обрађују, а без регулисаног правног основа са претпостављеним власником. По овом основу, поднето је 38.222 пријаве за упис пољопривредног земљишта, на основу којих

је евидентирано 71.249,08 хектара пољопривредног земљишта.

Допуном Закона пружа се могућност пољопривредницима да упишу у РПГ катастарску парцелу по основу фактичког коришћења пољопривредног земљишта на основу посебне оверене изјаве, при чему ће услови фактичког коришћења пољопривредног земљишта, као и образац посебне изјаве о фактичком коришћењу пољопривредног земљишта ближе бити дефинисани подзаконским актом.

5. Која промена се предлаже?

Промене које се предлажу Нацртом закона омогућавају да пољопривредници, као корисници пољопривредног земљишта, могу да упишу катастарску парцелу у РПГ и по основу фактичког коришћења пољопривредног земљишта, на основу посебне изјаве оверене код надлежног органа у складу са прописом којим се уређује оверавање потписа, рукописа и преписа.

Предмет наведене изјаве не може бити пољопривредно земљиште у државној својини. У случају уписа земљишта под овим условима, Република Србија не одговара за накнаду штете власнику пољопривредног земљишта које је предмет фактичког коришћења. Влада ближе уређује услове фактичког коришћења пољопривредног земљишта, као и образац посебне изјаве о фактичком коришћењу пољопривредног земљишта.

6. Да ли је промена заиста неопходна и у ком обиму?

Наведена промена је неопходна, а с обзиром на то да решавање проблема није могуће само кроз интервенцију на нивоу подзаконских аката, неопходна је допуна Закона, јер се промене односе на материју која се уређује искључиво Законом.

Наиме, Закон прописује да се субјекти уписа у РПГ уписују као корисници пољопривредног земљишта по основу права својине, по основу решења о комасацији, као и по основу уговора о закупу или уступању пољопривредног земљишта на коришћење. Допуном Закона отвара се могућност уписа пољопривредног земљишта у РПГ по основу фактичког коришћења пољопривредног земљишта.

7. На које циљне групе ће утицати предложена промена? Утврдити и представити циљне групе на које ће промена имати непосредан односно посредан утицај?

Циљна група, на коју се промене непосредно односе, јесу пољопривредници, тј. физичка лица, као субјекти уписа у РПГ. Субјекти уписа прописани су чланом 20. Закона.

8. Да ли постоје важећи документи јавних политика којима би се могла остварити жељена промена и о којим документима се ради?

Промену није могуће остварити важећим документима јавних политика, имајући у виду да је предметна материја садржана у Закону који је потребно допунити.

9. Да ли је промену могуће остварити применом важећих прописа?

Важећим прописима дефинисано је да се субјекти уписа у РПГ уписују као корисници пољопривредног земљишта по основу права својине, по основу решења о комасацији, као и по основу уговора о закупу или уступању пољопривредног земљишта на коришћење. Допуном Закона отвара се могућност уписа пољопривредног земљишта у РПГ по основу фактичког коришћења пољопривредног земљишта. Како је ово питање

дефинисано Законом, промену није могуће остварити применом важећих прописа.

10. Квантитативно (нумерички, статистички) представити очекиване трендове у предметној области, уколико се одустане од интервенције (status quo).

У РПГ тренутно је уписано 2.718.278,58 хектара, у складу са чланом 21. важећег закона, односно по основу права својине, по основу решења о комасацији, као и по основу уговора о закупу или уступању пољопривредног земљишта на коришћење. Уколико се одустане од интервенције, пријављена површина у РПГ остаће на приближно истом нивоу, евентуално измењена по основу текућих промена код газдинстава, односно због уписа нових газдинстава и гашења постојећих, као и због пријављених површина земљишта под производњом у оквиру обнове регистрације.

11. Како је искуство у остваривању оваквих промена у поређењу са искуством других држава, односно локалних самоуправа (ако је реч о јавној политици или акту локалне самоуправе)?

У складу са прописима Европске уније, којима се регулишу општи услови спровођења ЗПП, уписана пољопривредна површина обухвата обрадиво земљиште, вишегодишње засаде и трајне травњаке, укључујући пољопривредно-шумске системе на тој површини (члан 4. став 3. Уредбе (ЕУ) 2021/2115). Притом, државе чланице додатно дефинишу појмове „обрадиво земљиште”, „вишегодишњи засади” и „трајни травњаци” у складу са прописаним оквиром.

Када је реч о упису пољопривредних газдинстава у одговарајуће националне евиденционе системе, државе чланице ово питање регулишу на националном нивоу, у складу са релевантним прописима Европске уније. У већини земаља чланица, упис у Интегрисани систем управљања и контроле (IACS) на националном нивоу, односно евидентирање пољопривредне површине у Систем за идентификацију земљишних парцела (LPIS) врши се на основу доказа о власништву, односно праву коришћења земљишта. Додатно, већина земаља чланица прописује минималне критеријуме за упис у евиденцију, као што су економска величина газдинства, минимални праг износа плаћања, минимална прихватљива површина и сл.

КЉУЧНА ПИТАЊА ЗА УТВРЂИВАЊЕ ЦИЉЕВА

1. Због чега је неопходно постићи жељену промену на нивоу друштва? (одговором на ово питање дефинише се општи циљ)

Основни циљ који се настоји постићи допуном Закона јесте проширење круга корисника, односно укључивање додатних пољопривредних површина у подршку по основу пољопривредне политике и политике руралног развоја. Предложеним, пољопривредне површине, уписане у РПГ, увећале би се по основу уписа додатних површина које се фактички користе за пољопривредну производњу. На овај начин, обезбеђује се стабилност дохотка произвођача који фактички користе пољопривредно земљиште, односно доприноси се фер расподели финансијске подршке, у складу са фактичким стањем.

2. Шта се предметном променом жели постићи? (одговором на ово питање дефинишу се посебни циљеви, чије постизање треба да доводе до остварења општег циља. У односу на посебне циљеве, формулишу се мере за њихово постизање).

Предложеном допуном обезбеђује се виши ниво подршке у сектору биљне производње, с обзиром да се предвиђа могућност уписивања у РПГ пољопривредне површине која се фактички користи. На тај начин, пољопривредници који реализују упис парцела на овај начин, биће у могућности да остваре право на директна плаћања, везана за новоуписану површину, чиме се доприноси унапређењу стабилности дохотка произвођача и фер расподела финансијске подршке, у складу са фактичким стањем.

3. Да ли су општи и посебни циљеви усклађени са важећим документима јавних политика и постојећим правним оквиром, а пре свега са приоритетним циљевима Владе?

Циљеви који су наведени у Стратегији, а који се испуњавају доношењем овог закона су:

- 1) повећање раста производње и стабилност прихода произвођача;
- 2) побољшање конкурентности уз прилагођавање захтевима домаћих и страних тржишта и уз технолошко и техничко унапређење сектора;
- 3) одрживо управљање ресурсима и заштита животне средине;
- 4) бољи квалитет живота у руралним подручјима и смањење сиромаштва;
- 5) ефикасно управљање јавном политиком и побољшан институционални оквир за развој пољопривреде и руралних подручја.

4. На основу којих показатеља учинка ће бити могуће утврдити да ли је дошло до остваривања општих односно посебних циљева?

Резултати предложене допуне пратиће се на основу података о упису додатних пољопривредних површина у РПГ, док ће износ финансијске подршке, која ће се примењивати на новоуписану површину, зависити од врсте мера које ће се примењивати у наредном периоду.

Тренутно, у РПГ је уписано 2.718.278,58 хектара површине, док је, на основу Јавног позива за евидентирање фактичког обрађивања пољопривредног земљишта, евидентирано додатних 71.249,08 хектара пољопривредног земљишта.

КЉУЧНА ПИТАЊА ЗА ИДЕНТИФИКОВАЊЕ ОПЦИЈА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

1. Које релевантне опције (алтернативне мере, односно групе мера) за остварење циља су узете у разматрање? Да ли је разматрана „*status quo*” опција?

Током припреме Нацрта закона разматрала се могућност примене различитих избора политика и група мера, у смислу могућности задржавања тренутне политике (*status quo*) и примена одлука, усаглашених у оквиру споразума са струковним удружењима пољопривредних произвођача.

У случају задржавања на решењима која се тренутно примењују у оквиру националне пољопривредне политике (задржавање *status quo* стања), постојеће пољопривредне површине, уписане у РПГ, остале би на непромењеном нивоу од нешто више од 2,7 милиона хектара, што не би у потпуности одговарало фактичком стању.

Прихватањем предлога о упису у РПГ пољопривредних површина које се фактички обрађују, а без регулисаног правног основа са претпостављеним власником, омогућио би се упис додатних парцела у РПГ, које се фактички користе (на основу Јавног позива евидентирано 71.249,08 хектара).

У том смислу, најоптималнија опција, која је изабрана и представљена у Нацрту закона, јесте опција примене мера, усаглашених у оквиру споразума са струковним удружењима пољопривредних произвођача, а која укључује могућност уписа у РПГ пољопривредних парцела које се фактички обрађују.

2. Да ли су, поред регулаторних мера, идентификоване и друге опције за постизање жељене промене и анализирани њихови потенцијални ефекти?

Приликом сагледавања других могућих решења (израда подзаконских аката, измене и допуне других прописа) утврђено је да важећим прописима, нити њиховом изменом, није могуће укључивање пољопривредних површина које се фактички користе у РПГ. У том смислу, решавање проблема није могуће кроз интервенцију на нивоу подзаконских аката, с обзиром да је у питању законска материја.

3. Да ли су, поред рестриктивних мера (забране, ограничења, санкције и слично) испитане и подстицајне мере за постизање посебног циља?

У оквиру предложених допуна Закона, рестриктивне мере нису присутне. Предложена допуна има посредно подстицајни ефекат на кориснике подстицаја у пољопривреди и руралном развоју, с обзиром на то да ће, уписом у РПГ парцела које се фактички користе, бити у могућности да остваре додатно право на подстицаје у пољопривреди и руралном развоју по основу новоуписаних парцела, и то, пре свега, право на директна плаћања везана за површину.

4. Да ли су у оквиру разматраних опција идентификоване институционално управљачко организационе мере које је неопходно спровести да би се постигли посебни циљеви?

У оквиру разматраних опција нису идентификоване институционално управљачко организационе мере, нити су предмет Нацрта закона.

5. Да ли се промена може постићи кроз спровођење информативно-едукативних мера?

Промена се не може постићи кроз спровођење информативно-едукативних мера, али ће ове мере свакако бити коришћене у циљу упознавања корисника са новим могућностима за остваривање права на упис површина земљишта у РПГ.

6. Да ли циљне групе и друге заинтересоване стране из цивилног и приватног сектора могу да буду укључене у процес спровођења јавне политике, односно прописа или се проблем може решити искључиво интервенцијом јавног сектора?

Иницијатива за допуну Закона покренута је од стране струковних удружења пољопривредних произвођача, са којима су Влада Републике Србије и Министарство потписали споразум, којим се узима у разматрање наведени предлог.

Како би извршило процену потенцијалних додатних површина, које се фактички користе, Министарство је 15. октобра 2024. године објавило Јавни позив за евидентирање

фактичког обрађивања пољопривредног земљишта, путем кога су пољопривредници позвани да путем портала еАграр изврше евидентирање пољопривредног земљишта које фактички обрађују, а без регулисаног правног основа са претпостављеним власником. По овом основу, поднето је 38.222 пријаве за упис пољопривредног земљишта, на основу којих је евидентирано 71.249,08 хектара пољопривредног земљишта.

У циљу испуњења одредаба наведеног споразума и омогућавања уписа земљишта које се фактички користи у РПГ, неопходна је даља интервенција јавног сектора.

7. Да ли постоје расположиви, односно потенцијални ресурси за спровођење идентификованих опција?

Носилац активности које се односе на креирање пољопривредне политике у Министарству је Сектор за пољопривредну политику, док је за креирање политике руралног развоја надлежан Сектор за рурални развој. За спровођење мера пољопривредне политике, садржаних у Закону, надлежна је Управа за аграрна плаћања, док контролу на лицу места обављају инспекције у саставу овог министарства.

Када је реч о допуни, која се предлаже у Нацрту закона, одређено додатно административно оптерећење може се очекивати у Управи за аграрна плаћања, због процедуре уписа у РПГ додатних земљишних парцела.

За спровођење овог закона средства су обезбеђена Законом о буџету Републике Србије за 2025. годину („Службени гласник РС”, број 94/24) у оквиру Раздела 24 – Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Глава 24.6 – Управа за аграрна плаћања, Програм 0103 – Подстицаји у пољопривреди и руралном развоју, функција 420 – Пољопривреда, шумарство, лов и риболов, Програмска активност 0001 – Директна плаћања, апропријација економска класификација 451 – Субвенције јавним нефинансијским предузећима и организацијама, у укупном износу од 95.900.000.000 динара.

Средства потребна у наредним годинама обезбедиће се у оквиру утврђених лимита министарства надлежног за послове пољопривреде – Управе за аграрна плаћања и у складу са билансним могућностима буџета Републике Србије.

8. Која опција је изабрана за спровођење и на основу чега је процењено да ће се том опцијом постићи жељена промена и остварење утврђених циљева?

Изабрана је опција примене мера, усаглашених у оквиру споразума са струковним удружењима пољопривредних произвођача, а која омогућава упис у РПГ пољопривредних површина које се фактички обрађују.

Предложене промене требало би да доведу до унапређења стабилности дохотка произвођача, односно повећања дохотка пољопривредника по основу новоуписаних површина у РПГ.

КЉУЧНА ПИТАЊА ЗА АНАЛИЗУ ФИНАНСИЈСКИХ ЕФЕКТА

1. Какве ће ефекте изабрана опција имати на јавне приходе и расходе у средњем и дугом року?

Изабрана опција имаће директан утицај на буџетске расходе.

За спровођење овог закона средства су обезбеђена Законом о буџету Републике Србије за 2025. годину („Службени гласник РС”, број 94/24) у оквиру Раздела 24 –

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Глава 24.6 – Управа за аграрна плаћања, Програм 0103 – Подстицаји у пољопривреди и руралном развоју, функција 420 – Пољопривреда, шумарство, лов и риболов, Програмска активност 0001 – Директна плаћања, апропријација економска класификација 451 – Субвенције јавним нефинансијским предузећима и организацијама, у укупном износу од 95.900.000.000 динара.

Средства потребна у наредним годинама обезбедиће се у оквиру утврђених лимита министарства надлежног за послове пољопривреде – Управе за аграрна плаћања и у складу са билансним могућностима буџета Републике Србије.

2. Да ли је финансијске ресурсе за спровођење изабране опције потребно обезбедити у буџету, или из других извора финансирања и којих?

За спровођење овог закона средства су обезбеђена Законом о буџету Републике Србије за 2025. годину („Службени гласник РС”, број 94/24) у оквиру Раздела 24 – Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Глава 24.6 – Управа за аграрна плаћања, Програм 0103 – Подстицаји у пољопривреди и руралном развоју, функција 420 – Пољопривреда, шумарство, лов и риболов, Програмска активност 0001 – Директна плаћања, апропријација економска класификација 451 – Субвенције јавним нефинансијским предузећима и организацијама, у укупном износу од 95.900.000.000 динара.

Средства потребна у наредним годинама обезбедиће се у оквиру утврђених лимита министарства надлежног за послове пољопривреде – Управе за аграрна плаћања и у складу са билансним могућностима буџета Републике Србије.

3. Како ће спровођење изабране опције утицати на међународне финансијске обавезе?

Спровођење изабране опције нема негативних ефеката на међународне финансијске обавезе.

4. Колики су процењени трошкови увођења промена који проистичу из спровођења изабране опције (оснивање нових институција, реструктурирање постојећих институција и обука државних службеника) исказани у категоријама капиталних трошкова, текућих трошкова и зарада?

За реализацију предложених промена, које проистичу из спровођења изабране опције, нису предвиђени додатни трошкови у категорији капиталних трошкова, текућих трошкова и зарада.

5. Да ли је могуће финансирати расходе изабране опције кроз редистрибуцију постојећих средстава?

С обзиром да ће изабрана опција бити у примени током 2025. године, трошкови њене реализације обезбеђени су Законом о буџету Републике Србије за 2025. годину („Службени гласник РС”, број 94/24) у оквиру Раздела 24 – Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Глава 24.6 – Управа за аграрна плаћања, Програм 0103 – Подстицаји у пољопривреди и руралном развоју, функција 420 – Пољопривреда, шумарство, лов и риболов, Програмска активност 0001 – Директна плаћања, апропријација економска

класификација 451 – Субвенције јавним нефинансијским предузећима и организацијама, у укупном износу од 95.900.000.000 динара.

Средства потребна у наредним годинама обезбедиће се у оквиру утврђених лимита министарства надлежног за послове пољопривреде – Управе за аграрна плаћања и у складу са билансним могућностима буџета Републике Србије.

6. Какви ће бити ефекти спровођења изабране опције на расходе других институција?

У погледу осталих институција, примена изабране опције нема утицаја на расходе.

КЉУЧНА ПИТАЊА ЗА АНАЛИЗУ ЕКОНОМСКИХ ЕФЕКТА

1. Које трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати привреди, појединој грани, односно одређеној категорији привредних субјеката?

Изабрана опција неће проузроковати материјалне и нематеријалне трошкове привреди, било да се ради о појединој грани привреде, односно одређеној категорији привредних субјеката.

Потенцијални корисници мера садржаних у Нацрта закона су пољопривредници, који су уписани или се уписују у РПГ као као корисници пољопривредног земљишта, при чему им се допуном Закона пружа могућност уписа у РПГ катастарске парцеле и по основу фактичког коришћења пољопривредног земљишта на основу посебне изјаве.

С обзиром на то да ће предметна допуна у највећој мери утицати на кориснике директних плаћања везаних за површину, доминантни корисници су произвођачи у области ратарске, воћарске и повртарске производње. Ови потенцијални корисници неће имати никакве додатне трошкове, с обзиром да већ послују о оквиру одређене привредне делатности, односно већ испуњавају прописане законске услове, те изабрана опција не намеће додатне трошкове корисницима.

С друге стране, изабрана опција имаће директан утицај на повећање материјалне користи кроз повећање прихода корисника, с обзиром на то да ће новоуписане површине у РПГ бити предмет подстицаја у пољопривреди и руралном развоју.

2. Да ли изабрана опција утиче на конкурентност привредних субјеката на домаћем и иностраном тржишту (укључујући и ефекте на конкурентност цена) и на који начин?

Изабрана опција посредно може да делимично утиче на конкурентност привредних субјеката на домаћем и иностраном тржишту, с обзиром на то да ће новоуписане површине у РПГ бити предмет подстицаја у пољопривреди и руралном развоју, и то, у највећој мери, директних плаћања у биљној производњи. Ова врста подстицаја реализује се у форми основних подстицаја у биљној производњи и регреса за набавку инпута (гориво, ђубриво, сертификовано семе), што су мере које директно доприносе смањењу цене коштања кроз умањење варијабилних трошкова производње, чиме се отвара могућност за повећање маргине профита, као и унапређење ценовне конкурентности.

3. Да ли изабрана опција утиче на услове конкуренције и на који начин?

Директна плаћања, на која ће у највећој мери утицати изабрана опција, директно доприносе смањењу цене коштања производа, што утиче на унапређење ценовне конкурентности произвођача – корисника подршке, с обзиром да финансијска подршка утиче на повећање маргине профита и могућност пласмана по нижој цени.

Међутим, имајући у виду да сва регистрована газдинства (уз испуњене додатне прописне услове), могу да остваре право на коришћење подстицаја, као и да је регистрација газдинстава добровољна, применом ових мера не нарушавају се услови конкуренције на тржишту.

4. Да ли изабрана опција утиче на трансфер технологије и/или примену техничко-технолошких, организационих и пословних иновација и на који начин?

Изабрана опција не утиче на трансфер технологије, нити примену техничко-технолошких, организационих и пословних иновација, имајући у виду да је већ успостављена евиденција за упис пољопривредних парцела (РПП) и да се предложеном допуном само врши проширење могућности за упис пољопривредних површина, без утицаја на РПП.

5. Да ли изабрана опција утиче на друштвено богатство и његову расподелу и на који начин?

Изабрана опција нема директан утицај на увећање друштвеног богатства, нити његову расподелу, али посредно доприноси могућности увећања прихода газдинстава, односно одржању стабилности дохотка.

6. Какве ће ефекте изабрана опција имати на квалитет и статус радне снаге (права, обавезе и одговорности), као и права, обавезе и одговорности послодаваца?

Изабрана опција нема утицаја на квалитет и статус радне снаге (права, обавезе и одговорности), нити на права, обавезе и одговорности послодаваца.

КЉУЧНА ПИТАЊА ЗА АНАЛИЗУ ЕФЕКТА НА ДРУШТВО

1. Колике трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати грађанима?

Изабрана опција неће проузроковати додатне материјалне и нематеријалне трошкове грађанима, с обзиром да се средства за спровођење интервенције обезбеђују у буџету Републике Србије.

2. Да ли ће ефекти реализације изабране опције штетно утицати на неку специфичну групу популације и да ли ће то негативно утицати на успешно спровођење те опције, као и које мере треба предузети да би се ови ризици свели на минимум?

Изабрана опција неће штетно утицати ни на једну специфичну групу популације.

3. На које друштвене групе, а посебно на које осетљиве друштвене групе, би утицале мере изабране опције и како би се тај утицај огледао (пре свега на сиромашне и социјално искључене појединце и групе, као што су особе са

инвалитетом, деца, млади, жене, старији преко 65 година, припадници ромске националне мањине, необразовани, незапослени, избегла и интерно расељена лица и становништво руралних средина и друге осетљиве друштвене групе)?

Имајући у виду да се допуном Закона само проширује опсег пољопривредног земљишта које се уписује у РПГ, законска решења неће штетно утицати на неку специфичну групу популације, односно на осетљиве друштвене групе.

4. Да ли би и на који начин изабрана опција утицала на тржиште рада и запошљавање, као и на услове за рад (нпр. промене у стопама запослености, отпуштање технолошких вишкова, укинута или новоформирана радна места, постојећа права и обавезе радника, потребе за преквалификацијама или додатним обукама које намеће тржиште рада, родну равноправност, рањиве групе и облике њиховог запошљавања и слично)?

Изабрана опција ни на који начин не утиче на тржиште рада и запошљавање, као ни на услове за рад.

5. Да ли изабране опције омогућавају равноправан третман, или доводе до директне или индиректне дискриминације различитих категорија лица (нпр. на основу националне припадности, етничког порекла, језика, пола, родног идентитета, инвалидитета, старосне доби, сексуалне оријентације, брачног статуса или других личних својстава)?

Изабрана опција обезбеђује равноправан третман свих лица, односно нема директне или индиректне дискриминације корисника подстицаја.

6. Да ли би изабрана опција могла да утиче на цене роба и услуга и животни стандард становништва, на који начин и у којем обиму?

Предложена допуна Закона у највећој мери имаће утицај на директна плаћања у биљној производњи, с обзиром да је ова врста плаћања у директној корелацији са површином земљишта у РПГ. У том смислу, могуће је да ће предложена допуна посредно позитивно утицати на цене пољопривредних производа, с обзиром да се применом мера везаних за површину, утиче на смањење варијабилних трошкова, односно цену коштања, што отвара могућност за смањење продајне цене производа, али и могућност за повећање маргине профита.

7. Да ли би се реализацијом изабране опције позитивно утицало на промену социјалне ситуације у неком одређеном региону или округу и на који начин?

Примена изабране опције нема директан утицај на промену социјалне ситуације у неком одређеном региону или округу, имајући у виду да је могућност уписа у РПГ омогућена свим газдинствима у Републици Србији.

8. Да ли би се реализацијом изабране опције утицало на промене у финансирању, квалитету или доступности система социјалне заштите, здравственог система или система образовања, посебно у смислу једнаког приступа услугама и правима за осетљиве групе и на који начин?

Реализацијом изабране опције ни на који начин се не утиче на промене у финансирању, квалитету или доступности система социјалне заштите, здравственог система или система образовања корисника, нити осталих грађана.

КЉУЧНА ПИТАЊА ЗА АНАЛИЗУ ЕФЕКТА НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ

1. Да ли изабрана опција утиче и у којем обиму утиче на животну средину, укључујући ефекте на квалитет воде, ваздуха и земљишта, квалитет хране, урбану екологију и управљање отпадом, сировине, енергетску ефикасност и обновљиве изворе енергије?

2. Да ли изабрана опција утиче на квалитет и структуру екосистема, укључујући и интегритет и биодиверзитет екосистема, као и флору и фауну?

3. Да ли изабрана опција утиче на здравље људи?

4. Да ли изабрана опција представља ризик по животну средину и здравље људи и да ли се допунским мерама може утицати на смањење тих ризика?

5. Да ли изабрана опција утиче на заштиту и коришћење земљишта у складу са прописима који уређују предметну област?

Изабрана опција нема директан, нити значајан утицај на животну средину и здравље људи.

КЉУЧНА ПИТАЊА ЗА АНАЛИЗУ УПРАВЉАЧКИХ ЕФЕКТА

1. Да ли се изабраном опцијом уводе организационе, управљачке или институционалне промене и које су то промене?

Изабраном опцијом не уводе се организационе, управљачке, нити институционалне промене, с обзиром на то да су начин уписа пољопривредног земљишта у РПГ, као и сам РПГ, дефинисани Законом у делу који није предмет Нацрта закона. У том смислу, предложене промене спроводиће се у оквиру постојећег РПГ, према важећим законским одредбама.

2. Да ли постојећа јавна управа има капацитет за спровођење изабране опције (укључујући и квалитет и квантитет расположивих капацитета) и да ли је потребно предузети одређене мере за побољшање тих капацитета?

Јавна управа има капацитет за спровођење изабране опције, али постоји простор за јачање капацитета кроз обуке и едукације запослених и попуњавање упражњених радних места.

3. Да ли је за реализацију изабране опције било потребно извршити реструктурирање постојећег државног органа, односно другог субјекта јавног сектора

(нпр. проширење, укидање, промене функција/хијерархије, унапређење техничких и људских капацитета и сл.) и у којем временском периоду је то потребно спровести?

За реализацију изабране опције није било потребно извршити реструктурирање постојећег државног органа. За реализацију мера, које су предмет изабране опције, надлежна је Управа за аграрна плаћања.

4. Да ли је изабрана опција у сагласности са важећим прописима, међународним споразумима и усвојеним документима јавних политика?

Изабрана опција није у супротности са важећим прописима и међународним споразумима. У оквиру овог извештаја, у делу који се односи на кључна питања за утврђивање циљева, приказана је усаглашеност са важећим документима јавних политика.

5. Да ли изабрана опција утиче на владавину права и безбедност?

Изабрана опција не утиче на владавину права и безбедност.

6. Да ли изабрана опција утиче на одговорност и транспарентност рада јавне управе и на који начин?

Изабрана опција не утиче на одговорност и транспарентност рада јавне управе, с обзиром на то да се Нацртом закона само проширује опсег пољопривредног земљишта које се уписује у РПГ, док функционисање РПГ и пратећих механизма у оквиру јавне управе не захтева промене.

7. Које додатне мере треба спровести и колико времена ће бити потребно да се спроведе изабрана опција и обезбеди њено касније доследно спровођење, односно њена одрживост?

Након усвајања Нацрта закона и његовог ступања на снагу, потребно је изменити подзаконске акте, који се односе на предмет изабране опције. У том смислу, потребно је изменити Правилник о упису у Регистар пољопривредних газдинстава, промени података и обнови регистрације, електронском поступању, као и о условима за пасиван статус пољопривредног газдинства („Службени гласник РС“, бр. 25/23, 110/23, 3/24 и 34/24).

Такође, неопходно је да у складу са прописаним овлашћењем Влада донесе Уредбу о условима фактичког коришћења пољопривредног земљишта, као и о обрасцу посебне изјаве о фактичком коришћењу пољопривредног земљишта.

Планирано је да се реализација предложене опције спроведе током 2025. године.

КЉУЧНА ПИТАЊА ЗА АНАЛИЗУ РИЗИКА

1. Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђена подршка свих кључних заинтересованих страна и циљних група? Да ли је спровођење изабране опције приоритет за доносиоце одлука у наредном периоду (Народну скупштину, Владу, државне органе и слично)?

С обзиром на то да је Нацрт закона израђен на иницијативу струковних удружења пољопривредних произвођача, са којима су потписана два споразума, може се сматрати да постоји подршка циљних група корисника за спровођење изабране опције. Такође, спровођење изабране опције, наведене у Нацрту закона, може се сматрати приоритетом за доносиоце одлука у наредном периоду.

2. Да ли су обезбеђена финансијска средства за спровођење изабране опције? Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђено довољно времена за спровођење поступка јавне набавке уколико је она потребна?

Финансијска средства и извори за спровођење изабране опције наведена су у оквиру одговора на кључна питања за анализу финансијских ефеката у овом документу, у оквиру питања 1, 2. и 5.

3. Да ли постоји још неки ризик за спровођење изабране опције?
Нису уочени други потенцијални ризици за спровођење изабране опције.