

САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

У Београду, 20. априла 2006. године

Предмет: Мишљење о томе да ли образложење Нацрта закона о пољопривредном земљишту садржи анализу ефеката у складу са чл. 39. Пословника Владе ("Службени гласник РС" бр. 100/2005).

У складу са чланом 39. Пословника Владе ("Службени гласник РС" бр.100/2005) даје се

МИШЉЕЊЕ:

Образложење Нацрта закона о пољопривредном земљишту, који је Савету за регулаторну реформу привредног система доставило на мишљење Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде под бројем: 011-00-72/2005-06 од 17.04.2006. године, НЕ САДРЖИ АНАЛИЗУ АНАЛИЗУ ефеката у складу са чланом 39. Пословника Владе.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Савету за регулаторну реформу привредног система је Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде доставило на мишљење Нацрт закона о пољопривредном земљишту са образложењем које садржи пододељак XIII у оквиру одељка III под насловом: „Анализа ефеката закона“.

У анализи ефеката, обрађивач прописа наводи да ће Закон утицати на све власнике, односно кориснике пољопривредног земљишта, али да они неће имати директна давања по овом закону, а да ће имати обавезу да земљиште редовно обрађују. Такође се наводи да се Законом први пут изједначавају физичка и правна лица по питању коришћења земљишта у државној својини. Даље се наводи да је прописана могућност оснивања привредних субјеката који ће вршити испитивање пољопривредног земљишта.

У вези са транспарентношћу израде Закона, наведено је да је јавна расправа о Закону трајала више од годину дана, те да су све заинтересоване стране имале могућност да изнесу своје ставове о предложеним решењима.

У вези имплементације Закона је наведено да ће обрађивач прописа спровести обуку запослених у вези примене закона, као и да ће бити посвећена посебна пажња изради „програма заштите“, уређења и коришћења пољопривредног земљишта.

Даље се у анализи ефекта прописа није ишло, а у преосталом делу образложења Нацрта закона уочено да је једино образлагана анализа ефеката

увођења Управе за пољопривредно земљиште (поделењак VII одељка III образложења). У осталом делу одељка III образложења, који има наслов: „Објашњење основних правних института и појединачних решења“, није излагано да ли је вршена анализа појединих решења и ако јесте који су њени резултати.

Како би се обрађивач прописа подсетио на разлоге из којих се анализа ефеката прописа врши и како би је надаље, приликом израде прописа, примењиво, у даљем тексту наводимо шта одељак образложења „анализа ефеката прописа-акта“, мора посебно да садржи:

- одређење проблема који акт треба да реши;
- циљеве који се доношењем акта постижу;
- анализу о томе које су друге могућности за решавање проблема разматране изузев доношења акта;
- зашто је доношење акта најбоље за решавање проблема.

Такође, одељак „анализа ефеката прописа-акта“ мора да садржи следећа објашњења:

- на кога и како ће највероватније утицати решења предложена у акту,
- који су трошкови које ће примена акта изазвати грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећа,
- да ли су позитивни ефекти доношења акта такви да оправдавају трошкове,
- да ли акт стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију,
- да ли су све заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове о акту и
- које ће мере током примене акта бити предузете да би се остварили разлози доношења акта.

Ако обрађивач сматра да образложење прописа-акта не треба да садржи анализу ефеката, дужан је да то посебно образложи.

Обрађивач, треба да наведе да ли су у вези са прописом-актом спровођене јавне расправе и у којој мери су на решења која се предлажу прописом-актом утицала мишљења изнета на тим јавним расправама.

Само на основу целовитог образложења, израђеног у складу са горе наведеним списком објашњења, Савет може да сагледа да ли је пропис-акт израђен уз анализу ефеката и да да сврсисходно мишљење о томе.

Наглашавамо да је анализа ефеката процес који обрађивач спроводи од почетка рада на пропису-акту, а да након његове израде, у образложењу нацрта прописа-акта, само описује у чему се та анализа састојала. Дакле, сврха анализе ефеката прописа-акта није да након израде прописа-акта компликује обрађивачу израду образложења, већ да допринесе изради прописа-акта са најпозитивнијим могућим ефектима. Сврха самог описа анализе ефеката је да Савет и Владу, а на крају и Скупштину и све

заинтересоване стране упозна са очекиваним ефектима предложеног прописа-акта и са тим како је анализа ефеката током израде прописа-акта вршена.

Такође истичемо да Савет врши процену тога да ли образложење прописа-акта треба или не треба да садржи анализу ефеката и о томе даје мишљење. Ту процену не врши обрађивач прописа, па он нацрт, односно предлог прописа-акта обавезно доставља Савету на мишљење.

Имајући у виду да се ради о врло значајном пропису, Савет за регулаторну реформу је покушао да у тексту самог Нацрта закона идентификује решења чије је могуће ефекте требало анализирати, па указује на нека решења која ће сигурно имати ефекте, а чија анализа није вршена:

- члан 14. ст.5. Нацрта закона прописује обавезу уписа у Регистар пољопривредних газдинстава, а обрађивач прописа није анализирао какве ће то трошкове проузроковати власницима пољопривредних газдинстава, односно колики ће бити трошкови регистрације, ко ће их сносити, ко ће водити регистар...;
- Члан 18. Нацрта закона прописује да корисници земљишта на ерозивном подручју примењују противерозивне мере, а није јасно да ли искључиво они сnose трошкове, обзиром да у одређеним случајевима те мере могу бити од ширег значаја;
- Члан 25. ст.2. Нацрта закона прописује корисницима годишњу накнаду за промену намене земљишта у висини од 10% тржишне вредности земљишта, а обрађивач прописа није образложио на који начин је дошао до тог износа и какве ће то имати ефекте, посебно из аспекта конкурентности у односу на власнике земљишта који такође могу вршити промену намене;
- Члан 26. ст.2. Нацрта закона прописује да је власник стамбеног објекта изграђеног на пољопривредном земљишту, уколико објект отуђи у року краћем од пет година, дужан да плати накнаду за пољопривредно земљиште (ретроактивно му се укида право на ослобођење од обавезе плаћања накнаде за промену намене гарантовано ст.1. истог члана). Обрађивач прописа не анализира да ли ће такво решење неповољно утицати на инвестиције у развој пољопривредних газдинстава, за која је логично да буду у слободном промету.
- Члан 26. ст.3. Нацрта закона условљава оверу уговора о купопродаји објекта из ст.2. презентовањем оверивачу доказа о плаћеној накнади за пољопривредно земљиште, а не анализира да ли ће овакво решење бити примењиво у пракси. Како ће оверивач моћи да идентификује овере за које тај доказ треба да тражи и да ли ће ова обавеза успоравати и компликовати промет свих некретнина на пољопривредном земљишту?
- Члан 27. Нацрта закона спречава уситњавање поседа. Да ли ће такво решење онемогућити развргнуће сувласничких односа насталих по основу наслеђивања?

- Чланови 31-47. Нацрта закона уређује комасацију, која је институт са врло великим ефектима, а обрађивач прописа није анализирао ефекте предложених решења. Да ли је тенденција да се укрупњавања поседа врши по истим принципима без обзира на културу која се гаји на земљишту и место где се то земљиште налази и да ли је укрупњавање поседа циљ који жели да се постигне овим решењем, те да ли ће предложена решења негативно утицати на опстанак малих породичних пољопривредних газдинстава?
- Члан 34. Нацрта закона не предвиђа правни лек на одлуку о спровођењу комасације, па није јасно како ће заинтересована лица штити своја права уколико сматрају да је одлука незаконита. Требало је анализирати да ли ће одсуство надзора у овој надлежности локалне самоуправе имати негативне ефекте на правну сигурност и инвестиције у пољопривреду;
- Члан 59. Нацрта закона прописује могућност да Министарство пољопривреде може издати на три године у закуп трећем лицу обрадиво пољопривредно земљиште, које није обрађивано у предходном вегетационом периоду. Обрађивач прописа није образложио да ли је вршио анализу ефеката овог решења, односно да ли су користи од таквог решења веће од штете која се проузрокује редукацијом власничких права и да ли то може створити правну несигурност власника, па самим тим и смањење инвестиција у пољопривреду;
- Члан 64. ст.1. и 72. ст.1. Нацрта закона уводе право првенства закупа и куповине пољопривредног земљишта у државној својини за одређене категорије, а у поступку давања у закуп, односно отуђења јавним надметањем. Обрађивач прописа није анализирао ефекте оваквог решења, односно да ли ће на тај начин поступак јавног надметања бити ограђен, па ће одређена правна и физичка лица, која имају велики број поседа, бити доведена у повољнији положај у односу на друге понуђаче, а држава ускраћена за „ефикаснију лицитацију“;
- Обрађивач прописа није образложио зашто је у члану 73. одступио од генералног решења да о власничким располагањима пољопривредним земљиштем одлучује Влада, обзиром да је и размена непокретности, као и продаја власничко располагање са идентичним последицама.

Имајући у виду наведено мишљења смо да образложење Нацрта закона о пољопривредном земљишту НЕ САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА у складу са чл. 39. Пословника Владе.

ПРЕДСЕДНИК САВЕТА

др Предраг Бубало
