

V. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ИЗМЕНА И ДОПУНА ЗАКОНА

1. Који проблем се решава овим законом?

Кроз анализу постојећег развоја пољопривреде у Републици Србији, утврђено је да су инвестиције од стране купаца у пољопривредно земљиште које је у државном власништву на веома ниском нивоу. Главни разлог за недостатак инвестиција је што постојећи Закон о пољопривредном земљишту не даје могућност дугорочног закупа земљишта, већ даје исти третман закупцима који планирају да уложе средства у развој инфраструктуре (системи за наводњавање, одводњавање, логистички центри, пољопривредни објекти, вишегодишње саднице и слично) и закупцима који само обрађују земљу.

Овим изменама и допунама закона се регулише питање дугорочног закупа на начин којим се осигуравају потребе самосталних купаца заинтересованих за обрађивање земљишта док се отвара могућност за унапређење пољопривреде кроз раст инвестиција у пољопривредно земљиште које је у власништву Републике Србије, која ће дати и ефекте на већу запосленост, могућност повећања дохотка и могућност повећања продуктивности и ефикасности у пољопривреди.

Запажени проблеми у примени важећег Закона о пољопривредном земљишту послужили су као основа за дефинисање одредаба Нацрта закона о изменама и допунама Закона о пољопривредном земљишту, а све у циљу целосходнијег, економичнијег и рационалнијег коришћења пољопривредног земљишта као природног ресурса.

Увођењем обавезности вођења књиге поља уз следствену контролу плодореда је од изузетног значаја за ратарску, повртарску и воћарску производњу свих пољопривредних произвођача, као и подједнако важно за правилно коришћење и обнављање пољопривредног земљишта и очување овог ресурса као добра од општег интереса.

Утврђена је неопходност постојања актуелних података који се односе на праћење коришћења пољопривредног земљишта због чега се и успоставља информациони систем (ГИС).

Бесплатно коришћење пољопривредног земљишта које није издавано у закуп последње три или више година је нова стимулативна могућност контролисаног заснивања пољопривредне производње, којом се повећава површина обрадивог пољопривредног земљишта, знатније искоришћава пољопривредно земљиште у државној својини, уз смањење броја узурпација.

Продужење периода закупа са 20 на 30 година је економски оправдано решење које гарантује сигурност закупцима који би улагали у вишегодишње засаде са аспекта исплативости.

Увођење новчане санкције за бесправно коришћење земљишта требало би значајно да умањи бесправно коришћење пољопривредног земљишта у државној својини јер до сада нису постојале одредбе за узурпацију.

Запажени су проблеми који су се јављали као последица непоштовања прописаних рокова за доношење годишњег програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта, огласа и јавног позива. У циљу што ефикаснијег управљања пољопривредним земљиштем уводе се новчане казне да

би се поступак спровео у законом прописаним роковима, јер у супротном долази до издавања земљишта ван агроекономских рокова.

Увођење у посед је значајна активност која није била решена у претходном периоду, а истовремено смањује могућност узурпације пољопривредног земљишта у државној својини, и следствено смањење броја судских поступака, као и трошкови истих.

Продаја пољопривредног земљишта у државној својини отвара могућност развоја пољопривредне производње и малих и средњих пољопривредника, с обзиром да су изменама и допунама Закона дате могућности куповине физичким лицима који су држављани Републике Србије и који у приватној својини немају више од 30 хектара пољопривредног земљишта.

Продајном пољопривредног земљишта омогућиће се развој пољопривредника, јер ће им се дати могућност за увећање досадашњих поседа, што ће допринети већој пољопривредној производњи и повећању прихода газдинства од пољопривреде.

2. Циљеви који се доношењем закона постижу

Доношењем Закона о изменама и допунама Закона о пољопривредном земљишту постижу се следећи циљеви:

1) омогућавање привлачења инвестиција у пољопривредну производњу уз повећање продуктивности и запослености, стварање значајног извозног потенцијала и раст дохотка;

2) унапређење продуктивности и ефикасности коришћења пољопривредног земљишта, као и унапређење конкурентности;

3) унапређење поступка давања у закуп односно на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини;

4) омогућавање дугорочног закупа којим се повећава предвидивост, сигурност и стабилност улагања закупаца у различите врсте пољопривредне производње;

5) омогућавање подједнаке и равноправне заступљености корисника пољопривредног земљишта по праву пречег закупа;

6) уређење политике коришћења и управљања пољопривредним земљиштем кроз пооштрену контролу поступка издавања у закуп;

7) унапређење праћења коришћења уз очување квалитета пољопривредног земљишта;

8) повећање заинтересованости и броја потенцијалних корисника закупа пољопривредног земљишта у циљу пуног искоришћења природног ресурса;

9) осавременавање система праћења коришћења пољопривредног земљишта информатичком подршком;

10) развој и унапређење пољопривредне производње, малих и средњих пољопривредних газдинстава, односно физичких лица.

3. Друга могућност за решавање проблема

Није могуће предложене измене и допуне закона решити на други начин. Једино изменама и допунама закона могу се решити постојећи проблеми на целовит начин.

4. Зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема?

Постојећи механизми имплементације закона нису у потпуности омогућавали ефикасно управљање пољопривредним земљиштем у државној својини.

Предложеним изменама и допунама закона јасно је прописана процедура за остваривање права пречег закупа пољопривредног земљишта у државној својини. Уведена је дужност вођења књиге поља и плодореда, што представља велики значај у ратарској, повртарској и воћарској производњи. Кроз могућност коришћења пољопривредног земљишта у државној својини које није обрађивано у претходном вегетативном периоду, и то по повољнијим условима, допринеће се већој обрадивости пољопривредног земљишта и њеном очувању као природног богатства.

Такође, одредбама којима се даје могућност закупа пољопривредног земљишта у државној својини инвеститорима, као и одредбама које се односе на продају пољопривредног земљишта у државној својини физичким лицима држављанима Републике Србије, отвара се могућност знатног повећања развоја пољопривредне производње као и стварање услова за отварање нових радних места.

5. На кога ће и како ће утицати предложена решења?

Решења предложена овим изменама и допунама закона утицаће на развој пољопривреде у јединицама локалне самоуправе, као и на повећање буџета Републике Србије.

Право на закуп пољопривредног земљишта у државној својини имаће у првом кругу више од 150.000 регистрованих пољопривредних газдинстава, а у другом кругу више од 450.000 пољопривредних газдинстава. На основу предложених решења, пољопривредно земљиште у државној својини добиће по основу закупа, односно на коришћење 10-15.000 пољопривредних газдинстава.

Законом се уводи одредба која се односи на право првенства закупа и то искључиво правним лицима због комплексне природе инвестиционог улагања која осим пласмана средстава у буџет Републике Србије, подразумева и опсежне инвестиционе активности које се састоје у значајном улагању у производне капацитете и отварање нових радних места, које физичко лице самостално не може да реализује. Такође, на снази је и даље остала одредба члана 67. важећег Закона о пољопривредном земљишту, којом је предвиђено да сва лица, која закупају пољопривредно земљиште, уз одредбе Министарства пољопривреде и заштите животне средине могу да врше инвестициона улагања на пољопривредном земљишту. Право првенства закупа је било предвиђено Законом о пољопривредном земљишту 2006. године, међутим, исти је брисан 2009. године зато што је предвиђен чланом 64а. као право пречег закупа и исти није регулисао материју која је сада уведена одредбом права првенства закупа.

Овим Законом по први пут се даје могућност куповине пољопривредног земљишта у државној својини у површини до 20 ha, физичким лицима који су држављани Републике Србије и који у својини немају више од 30 ha, и то из разлога развоја пољопривреде са посебним подстицајем малих и средњих газдинстава, како би укрупнили свој посед, унапредили пољопривредну производњу и повећали своју конкурентност. Првенствени циљ је био подизање економске снаге малих и средњих пољопривредника, односно породичних пољопривредних газдинстава, а не правних лица. Такође, одређеним физичким

лицима омогућава се право прече куповине због тога што се на појединим катастарским парцелама у државној својини налази инфраструктура која је у њиховом приватном власништву, као и физичким лицима која се налазе у сувласничком односу са државом, па је из тог разлога тим лицима дата могућност права пречег закупа јер се на тај начин укрупњавају уситњени поседи, а истовремено не нарушава структура пољопривредних производно техничких комплекса у државној својини. Да ли је инвестиција оправдана процењује комисија, а затим, као и при спровођењу поступка код свих осталих врста закупа, одлуку доноси јединица локалне самоуправе, како би се обезбедила истоветност поступања.

Такође, што се тиче закупа у првом и другом кругу, додати су услови који су се и иначе у пракси примењивали.

Овим изменама и допунама закона прописана је процедура давања у закуп, односно на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини са роковима извршења, као и санкцијама за лица која учествују у реализацији истих. Такође, за лица која користе пољопривредно земљиште у државној својини без правног основа прописана је казна, услед чега ће доћи до знатног смањења површине пољопривредног земљишта у државној својини која се користи од стране лица која немају правни основ.

Средства остварена од закупа пољопривредног земљишта у државној својини ће се користити за заштиту, уређење и коришћење пољопривредног земљишта, чиме ће се додатно унапредити услови живота и рада свих пољопривредника у руралним подручјима.

Средства остварена од продаје пољопривредног земљишта у државној својини ће бити намењена за коришћење у сврху повећања и унапређења пољопривредне производње, као и развоја руралних подручја, увећање поседа физичких лица у погледу површине пољопривредног земљишта и развоја пољопривреде у целини.

Применом прописаних решења створиће се повољнији привредни амбијент за пољопривредну производњу и рурални развој, спровођењем предвидиве, конзистентне и транспарентне пољопривредне политике, те ће овај закон индиректно утицати и на крајње потрошаче.

6. Трошкови које ће примена закона изазвати код грађана и привреде, посебно малих и средњих предузећа?

За примену овог закона нису потребна финансијска средства која падају на терет грађана и привреде.

Иако се уводе нова законска решења, у смислу увођења обавезе вођење књиге поља и успостављања плодореда на пољопривредном земљишту, као и контрола и овера књиге поља, указујемо да власници, односно корисници пољопривредног земљишта, с обзиром да се ради о институтима који су део пољопривредне праксе неће имати повећана улагања због примене овог закона, али ће и даље имати обавезу да пољопривредно земљиште редовно обрађују као добри домаћини уз поштовање кодекса пољопривредне праксе, тако да примена овог закона неће изазвати додатне трошкове грађанима и привреди Републике Србије.

Физичка лица која су држављани Републике Србије, и која су заинтересована за куповину пољопривредног земљишта у државној својини, а

испуњавају услове који су прописани законом, платиће цену земљишта по хектару коју буде одредило Министарство финансија.

Испуњеност услова у погледу власништва пољопривредног земљишта и активног статуса пољопривредног газдинства се доказује потврдом-изводом из Регистра пољопривредних газдинстава. Упис у регистар пољопривредних газдинстава спроводи на добровољној основи од 2004.-те године и бесплатан је, а спроводи га Управа за трезор Министарства финансија. Активним статусом пољопривредног газдинства уписаног у регистар Управе за трезор доказује се да су физичка и правна лица водила рачуна о пољопривредном земљишту као добри домаћини, примењујући све агротехничке мере и поштујући одредбе прописане Законом, као и да су се лица савесно понашала измирујући све настале обавезе према Министарству.

7. Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити?

Грађани и предузећа неће имати додатне трошкове доношењем овог закона.

Ове измене и допуне закона ће имати бројне позитивне ефекте на развој домаће пољопривреде, и то:

- 1) већу запосленост, могућност повећања дохотка и могућност повећања продуктивности и ефикасности у пољопривреди;
- 2) повећање броја потенцијалних корисника за заснивање и унапређење пољопривредне производње;
- 3) уређенију пољопривредну политику кроз прописани систем контроле;
- 4) очување пољопривредног земљишта као природног богатства кроз уређен систем контроле.

У процесу закупа се неће стварати нови трошкови, већ се очекује целовитије искоришћење пољопривредног земљишта као ресурса, јер ће се осим користи од прихода који се наплаћује од закупа пољопривредног земљишта у државној својини, значајно повећати пољопривредна производња у сразмери са већим улагањима од стране закупаца која ће имати позитиван утицај на извозни потенцијал, као и створити могућност отварања нових радних места која су неопходна за реализацију инвестиција.

Продужење рока закупа ће увећати број закупаца који су заинтересовани да дугорочно користе закупљено земљиште, да би обезбедили производне циклусе са периодом враћања уложених средстава. Самим тим ће бити повећан и приход од закупа, а неће настати трошкови.

Истовремено дугорочност закупа омогућава очување пољопривредног земљишта у државној својини као значајног ресурса због тога што ће закупци одржавати оптималан квалитет земљишта и узгајати културе које неће излагати исцрпљивању и девастацији, што је чест случај код краткорочног закупа.

Продаја пољопривредног земљишта малим и средњим пољопривредним произвођачима ће држави донети приход од продаје и истовремено ће донети приход од пореза на некретнине. Такође, власници ће се према пољопривредном земљишту односити са пажњом доброг домаћина што ће значајно допринети очувању земљишног ресурса.

8. Да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција?

Применом овог закона на наведени начин кроз инвестиције очекује се оснивање нових привредних субјеката на тржишту, што ће подстицати и саму тржишну конкуренцију.

Кроз анализу постојећег развоја пољопривреде у Републици Србији, утврђено је да су инвестиције од стране закупаца у пољопривредно земљиште које је у државном власништву на веома ниском нивоу. Главни разлог за недостатак инвестиција је што важећи Закон о пољопривредном земљишту даје исти третман закупцима који планирају да уложе средства у развој инфраструктуре (системи за наводњавање, одводњавање, логистички центри, пољопривредни објекти, вишегодишњих засада и слично) и закупцима који само обрађују земљу.

Овим законом се регулише питање дугорочног закупа на начин којим се осигуравају потребе самосталних закупаца заинтересованих за обрађивање земљишта док се отвара могућност за унапређење пољопривреде кроз раст инвестиција у пољопривредно земљиште које је у власништву Републике Србије.

С обзиром да се отвара могућност права првенства закупа, као и да се прецизира право пречег закупа, посебно у делу који се односи на сточарство, поред повећања запослености, очекује се посебно развој пољопривреде у области сточарства, с обзиром да је последњих година бележи пад сточарске производње због чега се у Закону посебно обратила пажња на ову област пољопривреде.

Оваквим законским решењима очекује се да ће доћи до повећања поверења крајњих корисника буџетских средстава по основу пољопривреде и руралног развоја, као и до повећања њиховог броја, односно до повећања броја физичких и правних лица, заинтересованих за покретање и/или унапређење пољопривредне производње. Истовремено ће због повољнијих услова за закуп државног пољопривредног земљишта сви пољопривредни произвођачи који се баве товом стоке или производњом млека очувати и увећати сточни фонд и створити сигуран извозни потенцијал што је важна развојна компонента у пољопривредној производњи.

Као последица пораста броја правних и физичких лица која би закупила пољопривредно земљиште у државној својини, као и увећање поседа физичких лица која ће остварити куповином пољопривредног земљишта укључиће се у процес пољопривредне производње, у ком је и очекиван и повећање броја струковних организација произвођача (удружења пољопривредних произвођача), као могућност за увећање тржишне снаге постојећих и будућих произвођача.

9. Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону?

У току израде Нацрта закона Министарство пољопривреде и заштите животне средине у претходном периоду извршило је неопходне анализе, на основу којих су утврђена најважнија питања чије је дефинисање неопходно за доношење овог закона. Консултована су и искуства земаља чланица Европске уније и земаља окружења, као и велики број представника удружења и

асоцијација пољопривредника који су давали своје сугестије и мишљења на предлог Нацрта закона.

У поступку припреме Нацрта Закона о изменама и допунама Закона о пољопривредном земљишту којим се уређује планирање, заштита, уређење и коришћење пољопривредног земљишта у Републици Србији, Министарство пољопривреде и заштите животне средине спровело је јавну расправу. Јавна расправа спроведена је након сачињавања предлога Нацрта закона у чији рад су били укључени запослени у Министарству пољопривреде и заштите животне средине, пољопривредни произвођачи и удружења и асоцијације пољопривредника.

Јавна расправа о Нацрту Закона о изменама и допунама Закона о пољопривредном земљишту одржана је на основу закључка Одбора за привреду и финансије 05 Број: 011-8136/2015-1 од 29. јула 2015. године, у складу са Програмом јавне расправе, у периоду од 30. јула до 18. августа 2015. године.

Јавна расправа почела је 30. јула 2015. године истицањем Нацрта закона о изменама и допунама Закона о пољопривредном земљишту на интернет страници Министарства пољопривреде и заштите животне средине и порталу е-управе. У периоду спровођења јавне расправе сва заинтересована лица могла су да доставе своје писане коментаре, сугестије и примедбе поштом, односно електронском поштом.

У периоду спровођења јавне расправе, Министарство пољопривреде и заштите животне средине у сарадњи са пољопривредним удружењима и асоцијацијама одржало је неколико јавних скупова на којима је представљен Нацрт Закона о изменама и допунама Закона о пољопривредном земљишту свим заинтересованим учесницима и на којима је тим субјектима омогућено да изнесу своје коментаре на наведени Нацрт.

Расправа о Нацрту Закона о изменама и допунама Закона о пољопривредном земљишту водила се у Београду (Народна скупштина Републике Србије, 6. август 2015. године), Ниш (Градска скупштина, 7. август 2015. године) и у Новом Саду (Градска скупштина, 13. август 2015. године).

На одржаним јавним расправама у више градова изнета су позитивна мишљења о већини решења садржаних у Нацрту Закона о изменама и допунама Закона о пољопривредном земљишту, као и многобројни коментари и сугестије.

Министарство пољопривреде и заштите животне средине је размотрило све пристигле коментаре и сугестије на Нацрт Закона о изменама и допунама Закона о пољопривредном земљишту, и прихватило и у текст Нацрта закона уградило одређени број тих сугестија, чиме је значајно унапређен текст Нацрта Закона о изменама и допунама Закона о пољопривредном земљишту.

У вези с тим, прихваћене су сугестије које се односе на прецизирање значења појединих израза који су употребљени у наведеном нацрту закона, предлог да се распон казне за прекршаје за физичко лице и одговорно лице у надлежном органу повећа, предлог да се у циљу избегавања недоумица и слободних тумачења прецизира обавезност доношења одлуке о скидању усева у случају узурпација, спровођења јавног надметања, обуставе трансферних средстава јединицама локалне самоуправе у случају недоношења годишњег програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта. Такође, прихваћене су и сугестије које су се односиле на продужење периода закупа пољопривредног земљишта у државној својини, као и на продужење периода отплате пољопривредног земљишта у државној својини које је предмет продаје.

Велики број сугестија и примедба датих у току јавне расправе односио се на питања која се посредно тичу пољопривредног земљишта у државној својини, али се не налазе у надлежности Министарства пољопривреде и заштите животне средине, као што је питање реституције пољопривредног земљишта. Примедбе и сугестије нису прихваћене из разлога што Нацрт Закона о изменама и допунама Закона о пољопривредном земљишту не уређује ове области, већ су за њихово уређење надлежна друга министарства.

10. Које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава?

Током примене овог закона спроводиће се мере које су прописане овим законом и подзаконским прописима.

Подзаконски акти који се односе на право првенства закупа и право пречег закупа који су прописани чланом 64а. Закона, затим подзаконски акт који се односи на услове, начин и поступак продаје и доставу документације за продају земљишта који је предвиђен одредбом 72а. и подзаконски акт који се односи на утврђивање тржишне цене пољопривредног земљишта које ће бити предмет продаје ће се донети у року од годину дана од дана доношења Закона. Доношење истих је неопходно како би се на целисходан начин спровела и реализовала процедура и обезбедила што већа ефикасност располагањем, коришћењем, заштитом и управљањем пољопривредног земљишта.

Као и према важећем Закону, процедуру давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини ће спроводити јединице локлане самоуправе у сагласности са Министарством пољопривреде и заштите животне средине, Управе за пољопривредно земљиште. Податке о пољопривредном земљишту у државној својини ће локалним самоуправама, као и до сада, достављати орган надлежан за спровођење јавне евиденције, док ће надзор над спровођењем закона исто вршити пољопривредна инспекција.

Овим изменама и допунама закона посебно ће се регулисати питање дугорочног закупа на начин којим се осигуравају потребе самосталних закупаца заинтересованих за обрађивање земљишта док се отвара могућност за унапређење пољопривреде кроз раст инвестиција и продају пољопривредног земљиште које је у власништву Републике Србије.

VI. ИЗЈАВА О УСКЛАЂЕНОСТИ СА СТРАТЕШКИМ ДОКУМЕНТОМ

Нацрт закона усклађен је са Стратегијом пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године („Службени гласник РС”, број 85/14).

VII. ИЗЈАВА О ПРЕДВИЂЕНОСТИ ГОДИШЊИМ ПЛАНОМ РАДА ВЛАДЕ

Планом рада Владе за 2015. годину предвиђено је доношење Закона о пољопривредном земљишту.

Процењено је да се значајан ефекат може постићи и изменом Закона.

VIII. СТУПАЊЕ НА СНАГУ ЗАКОНА

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”.