

ZAKON

O DOPUNI ZAKONA O POLJOPRIVREDI I RURALNOM RAZVOJU

Član 1.

U Zakonu o poljoprivredi i ruralnom razvoju („Službeni glasnik RS”, br. 41/09, 10/13 - dr. zakon, 101/16, 67/21 - dr. zakon i 114/21), u članu 21. posle stava 1. dodaju se st. 2-5, koji glase:

„Poljoprivrednik iz člana 20. stav 1. ovog zakona može se upisati u Registar, odnosno upisati katastarsku parcelu u Registar i po osnovu faktičkog korišćenja poljoprivrednog zemljišta na osnovu posebne izjave overene kod nadležnog organa u skladu sa propisom kojim se uređuje overavanje potpisa, rukopisa i prepisa.

Predmet izjave iz stava 2. ovog člana ne može biti poljoprivredno zemljište u državnoj svojini.

U slučaju iz stava 2. ovog člana Republika Srbija ne odgovara za naknadu štete vlasniku poljoprivrednog zemljišta koje je predmet faktičkog korišćenja.

Vlada bliže uređuje uslove faktičkog korišćenja poljoprivrednog zemljišta, kao i obrazac posebne izjave o faktičkom korišćenju poljoprivrednog zemljišta.”.

Član 2.

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije”, a primenjuje se do 31. decembra 2026. godine.

O B R A Z L O Ž E N J E

I. USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni osnov za donošenje ovog zakona sadržan je u članu 97. tačka 12. Ustava Republike Srbije kojim je propisano da Republika Srbija uređuje i obezbeđuje razvoj Republike Srbije, politiku i mere za podsticanje ravnomernog razvoja pojedinih delova Republike Srbije, uključujući razvoj nedovoljno razvijenih područja.

II. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Sporazumom o međusobnoj saradnji u oblasti poljoprivrede br. 002224552 od 22. jula 2024. godine, koji je potpisan između ministra poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i predstavnika udruženja poljoprivrednika, usaglašeno je da će se u saradnji sa predstavnicima udruženja poljoprivrednika najkasnije do kraja septembra 2024. godine utvrditi modalitet za rešavanje korišćenja poljoprivrednog zemljišta bez pravnog osnova, na kome nisu rešeni imovinsko-pravni odnosi, a u svrhu ostvarivanja prava na podsticaje u poljoprivredi.

U vezi sa tim, Rešenjem ministra, broj: 002291072 2024 14840 007 004 012 002 od 1. avgusta 2024. godine, obrazovana je Radna grupa za utvrđivanje modaliteta za rešavanje problema korišćenja poljoprivrednog zemljišta bez pravnog osnova, odnosno poljoprivrednog zemljišta na kome nisu rešeni imovinsko - pravni odnosi, u cilju ostvarivanja prava na podsticaje u poljoprivredi. Prvi sastanak Radne grupe održan je 6. avgusta 2024. godine.

Sporazumom o međusobnoj saradnji u oblasti poljoprivrede br. 003036828 od 27. oktobra 2024. godine, koji je potpisan između ministra poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i predstavnika udruženja poljoprivrednika, usaglašeno je da će se Radna grupa za utvrđivanje modaliteta za rešavanje problema korišćenja poljoprivrednog zemljišta bez pravnog osnova, odnosno poljoprivrednog zemljišta na kome nisu rešeni imovinsko - pravni odnosi, u cilju ostvarivanja prava na podsticaje u poljoprivredi, nastaviti sa radom, kao i da će se posle završetka javnog poziva za evidentiranje faktičkog obrađivanja poljoprivrednog zemljišta, koji je raspisan dana 15. oktobra 2024. godine, uraditi analiza finansijskih efekata i razmotriti mogućnost dopune Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju.

Javni poziv za evidentiranje faktičkog obrađivanja poljoprivrednog zemljišta trajao je u periodu od 15. oktobra do 15. novembra 2024. godine. Ukupno je podneto 38.222 prijave, a ukupna površina evidentiranog poljoprivrednog zemljišta koje se faktički obrađuje je 71.249,0766 hektara.

Ovi podaci su evidencionog karaktera, podnosioci prijave morali su da opredele osnov po kom prijavljuju parcele – da li je parcela u komasacionom području ili je predmet ostavinskog postupka, bez dostavljanja dodatne dokumentacije kojom bi se to dokazalo.

S obzirom na navedeno neophodno je doneti dopunu Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju („Službeni glasnik RS”, br. 41/09, 10/13 - dr. zakon, 101/16, 67/21 - dr. zakon i 114/21) kako bi se omogućio poljoprivrednicima upis u Registar poljoprivrednih gazdinstava, odnosno upis katastarskih parcela i po osnovu faktičkog korišćenja poljoprivrednog zemljišta na osnovu posebne izjave overene kod nadležnog organa, a Vlada će bliže urediti uslove faktičkog korišćenja poljoprivrednog zemljišta, kao i obrazac posebne izjave o faktičkom korišćenju poljoprivrednog zemljišta.

III. OBJAŠNENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA I POJEDINAČNIH REŠENJA

U članu 1. ovog zakona propisana je dopuna odredbe člana 21. kojom se uređuje način upisa subjekata u Registar poljoprivrednih gazdinstava, tako što se propisuje i mogućnost da se poljoprivrednik može upisati u Registar poljoprivrednih gazdinstava, odnosno upisati katastarsku parcelu i po osnovu faktičkog korišćenja poljoprivrednog zemljišta na osnovu posebne izjave overene kod nadležnog organa u skladu sa propisom kojim se uređuje overavanje potpisa, rukopisa i prepisa. Predmet ove izjave ne može biti poljoprivredno zemljište u državnoj svojini. Republika Srbija ne odgovara za naknadu štete vlasniku poljoprivrednog zemljišta koje je predmet faktičkog korišćenja. Vlada će bliže urediti uslove faktičkog korišćenja poljoprivrednog zemljišta, kao i obrazac posebne izjave o faktičkom korišćenju poljoprivrednog zemljišta.

U članu 2. ovog zakona propisana je završna odredba.

IV. FINANSIJSKA SREDSTVA POTREBNA ZA SPROVOĐENJE ZAKONA

Za sprovođenje ovog zakona sredstva su obezbeđena Zakonom o budžetu Republike Srbije za 2025. godinu („Službeni glasnik RS”, broj 94/24) u okviru Razdela 24 - Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Glava 24.6 - Uprava za agrarna plaćanja, Program 0103 - Podsticaji u poljoprivredi i ruralnom razvoju, funkcija 420 - Poljoprivreda, šumarstvo, lov i ribolov, Programska aktivnost 0001 - Direktna plaćanja, aproprijacija ekonomska klasifikacija 451 - Subvencije javnim nefinansijskim preduzećima i organizacijama, u ukupnom iznosu 95.900.000.000 dinara.

Sredstva potrebna u narednim godinama obezbediće se u okviru utvrđenih limita ministarstva nadležnog za poslove poljoprivrede - Uprave za agrarna plaćanja i u skladu sa bilansnim mogućnostima budžeta Republike Srbije.

V. PREGLED ODREDABA KOJE SE DOPUNJUJU

Način upisa subjekata u Registar
Član 21.

Lica iz člana 20. stav 1. ovog zakona upisuju se u Registar kao korisnici poljoprivrednog zemljišta po osnovu prava svojine, po osnovu rešenja o komasaciji, kao i po osnovu ugovora o zakupu ili ustupanju poljoprivrednog zemljišta na korišćenje.

POLJOPRIVREDNIK IZ ČLANA 20. STAV 1. OVOG ZAKONA MOŽE SE UPISATI U REGISTAR, ODNOSNO UPISATI KATASTARSKU PARCELU U REGISTAR I PO OSNOVU FAKTIČKOG KORIŠĆENJA POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA NA OSNOVU POSEBNE IZJAVE OVERENE KOD NADLEŽNOG ORGANA U SKLADU SA PROPISOM KOJIM SE UREĐUJE OVERAVANJE POTPISA, RUKOPISA I PREPISA.

PREDMET IZJAVE IZ STAVA 2. OVOG ČLANA NE MOŽE BITI POLJOPRIVREDNO ZEMLJIŠTE U DRŽAVNOJ SVOJINI.

U SLUČAJU IZ STAVA 2. OVOG ČLANA REPUBLIKA SRBIJA NE ODGOVORA ZA NAKNADU ŠTETE VLASNIKU POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA KOJE JE PREDMET FAKTIČKOG KORIŠĆENJA.

VLADA BLIŽE UREĐUJE USLOVE FAKTIČKOG KORIŠĆENJA POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA, KAO I OBRAZAC POSEBNE IZJAVE O FAKTIČKOM KORIŠĆENJU POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA.

VI. ANALIZA EFEKATA

KLJUČNA PITANJA ZA ANALIZU POSTOJEĆEG STANJA I PRAVILNO DEFINISANJE PROMENE KOJA SE PREDLAŽE

1. Koji pokazatelji se prate u oblasti, koji su razlozi zbog kojih se ovi pokazatelji prate i koje su njihove vrednosti?

Pokazatelji koji se prate u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja, a koji se odnose na predloženu dopunu Zakona, vezani su za površinu korišćenog poljoprivrednog zemljišta (KPZ) u Republici Srbiji, kao i poljoprivrednog zemljišta, upisanog u Registar poljoprivrednih gazdinstava (RPG).

Prema rezultatima Popisa poljoprivrede 2023, u Republici Srbiji je evidentirano 3.239.374 hektara KPZ, koje koristi 508.325 poljoprivrednih gazdinstava. Od ukupne površine KPZ, 78% čine oranice i bašte, trajni travnjaci (livade i pašnjaci) čine 14% KPZ, dok višegodišnji zasadi (voćnjaci i vinogradi) pokrivaju 7% površine KPZ. Na skoro polovini površine KPZ (47%) proizvode se pšenica i kukuruz.

Distribucija KPZ prema regionima (NSTJ 1) Srbija Jug i Srbija Sever je ravnomerna – po 1,6 miliona hektara u oba regiona. Međutim, broj poljoprivrednih gazdinstava u regionu Srbija Sever (138.161 gazdinstvo) skoro tri puta je manji nego u regionu Srbija Jug (370.164 gazdinstva), što ukazuje na značajnu razliku u prosečnoj površini KPZ po gazdinstvu – ovaj pokazatelj u regionu Srbija Sever iznosi 11,9 hektara po gazdinstvu, dok je u regionu Srbija Jug na nivou od 4,3 hektara po gazdinstvu. S obzirom na to da je prosečna površina KPZ po gazdinstvu u Republici Srbiji na nivou od 6,4 hektara po gazdinstvu, natprosečna veličina gazdinstva u regionu Srbija Sever ukazuje na veća gazdinstva i ukupnjenu proizvodnju, dok ispodprosečna veličina KPZ po gazdinstvu u regionu Srbija Jug ukazuje na usitnjenost poseda. Najveću površinu KPZ na nivou Srbije koriste gazdinstva veličine 5 do 10 hektara (19,4%) i 10 do 20 hektara (19,1%), dok je najveći broj gazdinstava u kategoriji 2 do 5 hektara (29,3%).

Oko četvrtine ukupne površine KPZ (863.409 hektara) gazdinstva koriste po osnovu zakupa, od čega je 785.658 hektara uzeto u zakup za novac ili u naturi, dok je 77.751 hektara uzeto u zakup na drugi način (napola, besplatno i sl.). Prema Popisu poljoprivrede 2023, 119.701 gazdinstvo su zajmoprimci, odnosno 23% ukupnog broja gazdinstava.

Kada je reč o pokazateljima koji su posredno vezani za površinu KPZ, najznačajniji se odnose na strukturu KPZ, zasejane kulture, prinose i proizvodnju najznačajnijih useva u Srbiji, kao i proizvodnju sertifikovanog semena.

Tabela 1: Korišćeno poljoprivredno zemljište u Republici Srbiji (000 ha); 2014-2023

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Korišćeno poljoprivredno zemljište (ukupno)	3.518	3.480	3.456	3.438	3.487	3.482	3.504	3.506	3.488	3.396
Oranice i bašte	2.606	2.591	2.597	2.595	2.583	2.579	2.604	2.615	2.600	2.603
od kojih ugari i neobrađeno zemljište	20	18	17	15	9	9	9	8	7	8
Zemljište pod stalnim zasadima	199	200	204	208	204	206	207	204	206	214
od kojih voćnjaci	175	176	180	184	183	184	185	182	184	193
vinogradi	22	22	22	22	20	21	20	20	20	18
Stalni travnjaci	693	670	634	616	676	675	671	666	662	556
od kojih livade	382	369	343	322	351	346	340	333	330	318
pašnjaci	332	321	311	295	325	329	331	333	331	238

Izvor: RZS

Tabela 2: Površine pod najznačajnijim usevima u Srbiji (000 ha); 2014-2023

Kultura	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Žitarice	1.817	1.759	1.759	1.710	1.713	1.699	1.740	1.770	1.724	1.766
Pšenica	605	590	595	556	643	577	581	599	631	682
Kukuruz	1.058	1.010	1.010	1.002	902	962	996	1.020	952	923
Ostale žitarice	154	159	154	152	168	160	163	151	141	161
Šećerna repa	64	42	49	54	48	43	37	39	35	42
Uljarice	339	364	396	441	482	480	484	474	516	490
Suncokret	175	166	200	219	239	219	221	213	251	241
Soja	154	185	182	202	196	229	237	237	235	211
Uljana repica	10	12	13	19	46	31	25	23	29	38
Ostali usevi za proizvodnju ulja	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Duvan – suvi list	5	5	5	5	6	7	7	6	5	5
Krompir	52	42	41	39	28	34	30	26	25	23
Sveže povrće i pasulj	70	81	82	86	65	62	61	61	62	59
Voće	172	174	179	183	183	188	185	182	184	200
od toga jagodasto voće	25	27	32	36	38	38	39	36	36	41
Grožđe	21	21	21	21	21	21	20	20	20	18
Krmno bilje	242	250	237	240	230	243	235	228	223	208

Izvor: RZS

Tabela 3: Prinosi najznačajnijih useva u Srbiji (t/ha); 2014-2023

Kultura	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Žitarice										
Pšenica	4,0	4,1	4,9	4,1	4,6	4,4	4,9	5,7	5,0	5,1
Kukuruz	7,5	5,4	7,3	4,0	7,7	7,6	7,9	5,9	4,5	7,2
Šećerna repa	54,7	51,8	54,5	46,7	48,3	54,2	53,9	52,0	48,0	49,0
Uljarice										
Suncokret	2,9	2,6	3,1	2,5	3,1	3,3	2,9	2,9	2,6	2,9
Soja	3,6	2,5	3,2	2,3	3,3	3,1	3,2	2,3	1,7	2,8
Uljana repica	3,2	2,7	2,9	2,5	2,9	2,7	3,0	3,2	3,0	3,5
Duvan (suvi list)	1,9	1,8	1,5	1,4	1,2	1,1	1,3	1,7	1,3	1,5
Krompir	11,4	15,4	17,8	15,3	17,3	20,6	22,4	23,3	21,1	25,9
Sveže povrće i pasulj										
Paradajz	13,9	16,6	15,9	15,6	15,3	14,2	14,1	17,8	19,0	14,6
Paprika (sveža)	9,7	11,1	13,4	11,4	11,2	11,7	10,7	14,4	14,1	12,0
Pasulj	1,4	1,0	1,1	1,0	1,2	1,0	1,1	1,1	1,0	1,1
Voće-drvenasto										
Jabuke	16,5	17,5	16,1	15,1	17,8	19,1	18,6	19,0	17,8	13,9
Višnje	6,7	6,6	5,8	5,2	6,8	5,1	8,5	7,9	8,2	7,4
Šljive	5,6	4,8	6,4	4,6	6,0	7,7	8,0	5,7	6,8	4,9
Jagodičasto voće										
Maline	5,6	6,0	5,6	5,0	5,6	5,2	4,9	5,3	5,9	5,2
Jagode	4,7	5,1	4,0	4,3	3,2	3,0	4,5	3,3	4,7	3,3
Grožđe (ukupno)	5,8	8,1	6,9	7,8	7,0	8,0	8,0	7,4	8,1	7,2
Stočna hrana										
Detelina	3,3	2,9	4,0	3,0	4,0	5,0	5,0	3,9	3,1	4,0
Lucerka	5,2	4,4	5,7	4,0	5,0	6,0	6,0	5,1	4,1	6,0
Kukuruz za krmu	19,2	17,3	21,3	16,0	20,0	20,0	21,0	15,8	15,0	20,0

Izvor: RZS

Tabela 4: Proizvodnja najznačajnijih useva u Srbiji (000 t); 2014-2023

Kultura	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Žitarice	10.849	8.437	10.869	6.793	10.527	10.437	11.446	10.236	8.012	10.809

Pšenica	2.387	2.428	2.885	2.276	2.941	2.535	2.873	3.442	3.109	3.449
Kukuruz	7.952	5.455	7.377	4.018	6.964	7.345	7.872	6.027	4.283	6.631
Ostale žitarice	510	554	607	499	622	557	701	767	620	730
Šećerna repa	3.507	2.183	2.684	2513	2325	2305	2018	2048	1667	2041
Uljarice	1.087	924	1.238	1.052	1.517	1.516	1.465	1.222	1.131	2.041
Suncokret	509	437	621	541	734	729	637	608	644	686
Soja	546	454	576	461	646	701	752	540	399	600
Uljana repica	31	33	39	49	135	84	74	73	87	134
Ostali usevi za proizvodnju ulja	0	1	2	1	2	2	2	1	1	1
Duvan (suvi list)	9	9	8	7	7	8	9	10	6	7
Krompir	592	639	714	589	488	702	665	614	523	600
Sveže povrće i pasulj	920	1.095	1.146	1.100	836	747	726	805	1.182	713
Voće	1.304	1.307	1.359	1.205	1.406	1.542	1.619	1.436	1.513	1.264
od toga jagodičasto voće	132	157	169	174	189	177	185	183	202	208
Grožđe (ukupno)	122	171	146	166	150	164	160	156	162	132
Krmno bilje	1.506	1.402	1.679	1.224	1.498	1.824	1.882	1.425	1.175	1.486

Izvor: RZS

Tabela 5: Površina pod proizvodnjom sertifikovanog semena u Republici Srbiji (ha); 2014-2023

Kultura	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ozima i jara pšenica	19.003	17.362	15.972	10.795	13.148	13.382	15.050	14.088	12.020	21.039
Ozimi ječam	2.211	1.873	1.869	1.787	2.099	450	2.487	2.141	1.888	2.757
Jari ječam	302	45	25	31	0	43	64	0	0	0
Ozimi ovas	110	128	0	0	103	164	0	139	130	188
Jari ovas	75	65	189	127	0	0	1.547	0	0	0
Ozime i jare tritikale	795	869	918	566	491	490	643	609	330	664
Ozima raž	51	23	89	10	15	16	34	28	23	25
Kukuruz	11.662	7.428	10.086	5.002	8.246	6.336	2.472	7.847	10.516	7.413
Soja	8.208	8.372	9.227	9.582	10.357	9.874	3.849	5.388	5.377	5.822
Suncokret	1.590	1.438	2.180	2.792	3.207	1.425	891	1.563	1.948	1.373
Uljana repica	2	4	5	29	121	304	113	61	94	144

Izvor: MPŠV, Uprava za zaštitu bilja (Izveštaj o stanju u poljoprivredi u Republici Srbiji u 2023. godini)

Tabela 6: Proizvodnja sertifikovanog semena u Republici Srbiji (t); 2014-2023

Kultura	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ozima i jara pšenica	104.012	109.217	107.029	71.981	83.522	77.967	98.884	101.561	71.971	83.063
Ozimi ječam	11.640	11.686	11.267	11.503	11.342	2.745	16.795	15.839	11.839	15.826
Jari ječam	1.179	213	97	136	0	93	254	0	0	0
Ozimi ovas	392	410	0	0	435	718	0	465	510	677

Jari ovas	212	355	864	582	0	0	5.246	0	0	0
Ozime i jare tritikale	3.968	4.657	5.235	3.566	2.766	2.426	3.845	4.164	2.114	1.088
Ozima raž	194	60	295	38	73	66	30	132	94	76
Kukuruz	41.736	16.671	31.991	11.934	29.741	19.624	5.947	21.077	16.850	21.339
Soja	27.757	22.380	28.954	21.442	30.957	28.827	12.224	15.481	11.150	17.572
Suncokret	1.304	1.289	3.117	2.629	2.727	1.509	1.229	1.891	2.003	1.371
Uljana repica	3	10	16	64	152	345	261	133	265	601

Izvor: MPŠV, Uprava za zaštitu bilja (Izveštaj o stanju u poljoprivredi u Republici Srbiji u 2023. godini)

U RPG Ministarstva ukupno je upisano 495.516 gazdinstava, od kojih je aktivno 472.247 gazdinstava. Poljoprivredna površina, evidentirana u RPG iznosi oko 2,7 miliona hektara, od čega je 43% pod žitaricama.

2. Da li se u predmetnoj oblasti sprovodi ili se sprovodio dokument javne politike ili propis? Predstaviti rezultate sprovođenja tog dokumenta javne politike ili propisa i obrazložiti zbog čega dobijeni rezultati nisu u skladu sa planiranim vrednostima.

U prethodnom periodu u primeni je bio Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju, koji je usvojen u junu 2009. godine, čime su po prvi put definisani osnovni instrumenti i mehanizmi za realizaciju poljoprivredne politike i politike ruralnog razvoja. Takođe, ovim zakonom su prvi put definisani podsticaji u poljoprivredi i ruralnom razvoju, strukturirani u skladu sa klasifikacijom politika u okviru dva stuba podrške Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP), da bi 2013. godine regulisanje podsticaja u poljoprivredi i ruralnom razvoju postalo predmet posebnog zakona (Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju).

Ovim zakonom uređuju se ciljevi poljoprivredne politike i politike ruralnog razvoja, kao i način njihovog ostvarivanja, Registar poljoprivrednih gazdinstava, evidentiranje i izveštavanje u poljoprivredi, pravila posebnog postupka sprovođenja i kontrole IPARD programa, kao i nadzora od strane poljoprivredne inspekcije. Takođe, ovim zakonom se obrazuje Uprava za agrarna plaćanja, kao organ uprave u sastavu ministarstva nadležnog za poslove poljoprivrede i uređuje njena nadležnost.

U prethodnom periodu primećeno je odstupanje poljoprivrednog zemljišta upisanog u RPG i faktički korišćenog zemljišta, u smislu da nisu sve parcele koje se faktički koriste bile evidentirane u RPG, uglavnom zbog pravnih i administrativnih prepreka. Naime, u prethodnom periodu nije postojao zakonski osnov za upis u RPG parcela koje su predmet tekućih pravnih procedura (komasacija, ostavinska rasprava i sl.), zbog čega su bile izuzete od upisa u RPG, iako se na njima faktički odvijala proizvodnja. Na ovaj način, stvoren je disbalans između stanja evidentiranog u RPG i faktičnog stanja, što se dopunom Zakona nastoji ukloniti.

Kako bi izvršilo procenu potencijalnih dodatnih površina, koje se faktički koriste, Ministarstvo je 15. oktobra 2024. godine objavilo Javni poziv za evidentiranje faktičkog obrađivanja poljoprivrednog zemljišta, putem koga su poljoprivrednici pozvani da putem portala eAgrar izvrše evidentiranje poljoprivrednog zemljišta koje faktički obrađuju, a bez regulisanog pravnog osnova sa pretpostavljenim vlasnikom. U tom smislu, u evidenciju je uključeno poljoprivredno zemljište koje se faktički obrađuje u komasacionom području, kao i poljoprivredno zemljište koje se faktički obrađuje, a gde je iza upisanog vlasnika poljoprivrednog zemljišta u toku ostavinski postupak. Po ovom osnovu, evidentirano je 71.249,08 hektara poljoprivrednog zemljišta.

Dopunom Zakona pruža se mogućnost poljoprivrednicima da upišu u RPG katastarsku parcelu po osnovu faktičkog korišćenja poljoprivrednog zemljišta na osnovu posebne overene izjave, pri čemu će uslovi faktičkog korišćenja poljoprivrednog zemljišta, kao i obrazac posebne izjave o faktičkom korišćenju

poljoprivrednog zemljišta biti bliže definisani podzakonskim aktom.

3. Koji su važeći propisi i dokumenti javnih politika od značaja za promenu koja se predlaže i u čemu se taj značaj ogleda?

Propisi od značaja za dopunu Zakona koji podrazumevaju upisivanje u RPG katastarskih parcela po osnovu faktičkog korišćenja poljoprivrednog zemljišta, jesu:

- **Zakon o opštem upravnom postupku** („Službeni glasnik RS”, br. 18/16, 95/18-autentično tumačenje i 2/23(US)), kojim je regulisano postupanje u upravnom postupku, tj. sadrži skup pravila koja državni organi i organizacije, organi i organizacije pokrajinske autonomije i organi i organizacije jedinica lokalne samouprave, ustanove, javna preduzeća, posebni organi preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija i pravna i fizička lica kojima su poverena javna ovlašćenja primenjuju kada postupaju u upravnim stvarima. Odredbe ovog zakona primenjuju se na proceduru upisa poljoprivrednog gazdinstva u RPG.

- **Zakon o overavanju potpisa, rukopisa i prepisa** („Službeni glasnik RS”, br. 93/14, 22/15 i 87/18), kojim se reguliše potpis, rukopis i prepis, koje overava javni beležnik. Odredbe ovog zakona odnose se na overavanje izjave o faktičkom korišćenju poljoprivrednog zemljišta.

- **Zakon o poljoprivrednom zemljištu** („Službeni glasnik RS”, br. 62/06, 65/08-dr. zakon, 41/09, 112/15, 80/17, 95/18-dr. zakon), kojim se uređuje planiranje, zaštita, uređenje i korišćenje poljoprivrednog zemljišta, nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i druga pitanja od značaja za zaštitu, uređenje i korišćenje poljoprivrednog zemljišta kao dobra od opšteg interesa. Odredbe ovog zakona primenjuju se na parcele koje se faktički obrađuju u komasacionom području.

- **Zakon o obligacionim odnosima** („Službeni glasnik RS”, br. 29/78, 39/85, 45/89(USJ), 57/89, 31/93, RS 18/20), kojim se uređuju obligacioni odnosi koji nastaju iz ugovora, prouzrokovanja štete, sticanja bez osnova, posloводства bez naloga, jednostrane izjave volje i drugih zakonom utvrđenih činjenica. Odredbe ovog zakona primenjuju se na poljoprivredno zemljište koje se faktički obrađuje, a gde je iza upisanog vlasnika poljoprivrednog zemljišta u toku ostavinski postupak.

- **Pravilnik o upisu u Registar poljoprivrednih gazdinstava, promeni podataka i obnovi registracije, elektronskom postupanju, kao i o uslovima za pasivan status poljoprivrednog gazdinstva** („Službeni glasnik RS”, br. 25/23, 110/23, 3/24 i 34/24), kojim se propisuju način i uslovi upisa i vođenja RPG, uslovi i način promene podataka u RPG i obnove registracije, način čuvanja podataka upisanih u RPG, elektronska forma u kojoj se dostavljaju podnesci i prilozi, a strankama rešenja doneta u postupcima upisa u RPG, obnove registracije, promene i brisanje podataka upisanih u RPG, način obezbeđenja podrške subjektima upisa u RPG u vezi sa elektronskim postupanjem, obrazac zahteva za upis poljoprivrednog gazdinstava u RPG, obrazac zahteva za obnovu upisa, obrasci priloga i dokumentacija koja se podnosi uz zahtev, kao i uslovi za pasivni status poljoprivrednog gazdinstva. Odredbe ovog propisa primenjuju se na proceduru upisa u RPG.

4. Da li su uočeni problemi u oblasti i na koga se oni odnose? Predstaviti uzroke i posledice problema.

U prethodnom periodu primećeno je odstupanje od površine poljoprivrednog zemljišta upisanog u RPG i faktički korišćenog zemljišta, u smislu da sve parcele koje se faktički koriste nisu evidentirane u RPG, uglavnom zbog pravnih i administrativnih

prepreka. Naime, u prethodnom periodu nije postojao zakonski osnov za upis u RPG parcela koje su predmet tekućih pravnih procedura (komasacija, ostavinska rasprava i sl.), zbog čega su bile izuzete od upisa u RPG, iako se na njima faktički odvijala proizvodnja. Na ovaj način, stvoren je disbalans između stanja evidentiranog u RPG i faktičnog stanja, što se dopunom Zakona nastoji ukloniti.

Inicijativa za dopunu Zakona pokrenuta je od strane strukovnih udruženja poljoprivrednih proizvođača, sa kojima su Vlada Republike Srbije i Ministarstvo potpisali sporazum, kojim se uzima u razmatranje navedeni predlog.

Kako bi izvršilo procenu potencijalnih dodatnih površina, koje se faktički koriste, Ministarstvo je 15. oktobra 2024. godine objavilo Javni poziv za evidentiranje faktičkog obrađivanja poljoprivrednog zemljišta, putem koga su poljoprivrednici pozvani da putem portala eAgrar izvrše evidentiranje poljoprivrednog zemljišta koje faktički obrađuju, a bez regulisanog pravnog osnova sa pretpostavljenim vlasnikom. Po ovom osnovu, podneto je 38.222 prijave za upis poljoprivrednog zemljišta, na osnovu kojih je evidentirano 71.249,08 hektara poljoprivrednog zemljišta.

Dopunom Zakona pruža se mogućnost poljoprivrednicima da upišu u RPG katastarsku parcelu po osnovu faktičkog korišćenja poljoprivrednog zemljišta na osnovu posebne overene izjave, pri čemu će uslovi faktičkog korišćenja poljoprivrednog zemljišta, kao i obrazac posebne izjave o faktičkom korišćenju poljoprivrednog zemljišta bliže biti definisani podzakonskim aktom.

5. Koja promena se predlaže?

Promene koje se predlažu ovim zakonom omogućavaju da poljoprivrednici, kao korisnici poljoprivrednog zemljišta, mogu da upišu katastarsku parcelu u RPG i po osnovu faktičkog korišćenja poljoprivrednog zemljišta, na osnovu posebne izjave overene kod nadležnog organa u skladu sa propisom kojim se uređuje overavanje potpisa, rukopisa i prepisa.

Predmet navedene izjave ne može biti poljoprivredno zemljište u državnoj svojini. U slučaju upisa zemljišta pod ovim uslovima, Republika Srbija ne odgovara za naknadu štete vlasniku poljoprivrednog zemljišta koje je predmet faktičkog korišćenja. Vlada bliže uređuje uslove faktičkog korišćenja poljoprivrednog zemljišta, kao i obrazac posebne izjave o faktičkom korišćenju poljoprivrednog zemljišta.

6. Da li je promena zaista neophodna i u kom obimu?

Navedena promena je neophodna, a s obzirom na to da rešavanje problema nije moguće samo kroz intervenciju na nivou podzakonskih akata, neophodna je dopuna Zakona, jer se promene odnose na materiju koja se uređuje isključivo Zakonom.

Naime, Zakon propisuje da se subjekti upisa u RPG upisuju kao korisnici poljoprivrednog zemljišta po osnovu prava svojine, po osnovu rešenja o komasaciji, kao i po osnovu ugovora o zakupu ili ustupanju poljoprivrednog zemljišta na korišćenje. Dopunom Zakona otvara se mogućnost upisa poljoprivrednog zemljišta u RPG po osnovu faktičkog korišćenja poljoprivrednog zemljišta.

7. Na koje ciljne grupe će uticati predložena promena? Utvrditi i predstaviti ciljne grupe na koje će promena imati neposredan odnosno posredan uticaj?

Ciljna grupa, na koju se promene neposredno odnose, jesu poljoprivrednici, tj. fizička lica, kao subjekti upisa u RPG. Subjekti upisa propisani su članom 20. Zakona.

8. Da li postoje važeći dokumenti javnih politika kojima bi se mogla ostvariti željena promena i o kojim dokumentima se radi?

Promenu nije moguće ostvariti važećim dokumentima javnih politika, imajući u

vidu da je predmetna materija sadržana u Zakonu koji je potrebno dopuniti.

9. Da li je promenu moguće ostvariti primenom važećih propisa?

Važećim propisima definisano je da se subjekti upisa u RPG upisuju kao korisnici poljoprivrednog zemljišta po osnovu prava svojine, po osnovu rešenja o komasaciji, kao i po osnovu ugovora o zakupu ili ustupanju poljoprivrednog zemljišta na korišćenje. Dopunom Zakona otvara se mogućnost upisa poljoprivrednog zemljišta u RPG po osnovu faktičkog korišćenja poljoprivrednog zemljišta. Kako je ovo pitanje definisano Zakonom, promenu nije moguće ostvariti primenom važećih propisa.

10. Kvantitativno (numerički, statistički) predstaviti očekivane trendove u predmetnoj oblasti, ukoliko se odustane od intervencije (status quo).

U RPG trenutno je upisano 2.718.278,58 hektara, u skladu sa članom 21. važećeg zakona, odnosno po osnovu prava svojine, po osnovu rešenja o komasaciji, kao i po osnovu ugovora o zakupu ili ustupanju poljoprivrednog zemljišta na korišćenje. Ukoliko se odustane od intervencije, prijavljena površina u RPG ostaće na približno istom nivou, eventualno izmenjena po osnovu tekućih promena kod gazdinstava, odnosno zbog upisa novih gazdinstava i gašenja postojećih, kao i zbog prijavljenih površina zemljišta pod proizvodnjom u okviru obnove registracije.

11. Kakvo je iskustvo u ostvarivanju ovakvih promena u poređenju sa iskustvom drugih država, odnosno lokalnih samouprava (ako je reč o javnoj politici ili aktu lokalne samouprave)?

U skladu sa propisima Evropske unije, kojima se regulišu opšti uslovi sprovođenja ZPP, upisana poljoprivredna površina obuhvata obradivo zemljište, višegodišnje zasade i trajne travnjake, uključujući poljoprivredno-šumske sisteme na toj površini (član 4. stav 3. Uredbe (EU) 2021/2115). Pritom, države članice dodatno definišu pojmove „obradivo zemljište”, „višegodišnji zasadi” i „trajni travnjaci” u skladu sa propisanim okvirom.

Kada je reč o upisu poljoprivrednih gazdinstava u odgovarajuće nacionalne evidencione sisteme, države članice ovo pitanje regulišu na nacionalnom nivou, u skladu sa relevantnim propisima Evropske unije. U većini zemalja članica, upis u Integrisani sistem upravljanja i kontrole (IACS) na nacionalnom nivou, odnosno evidentiranje poljoprivredne površine u Sistem za identifikaciju zemljišnih parcela (LPIS) vrši se na osnovu dokaza o vlasništvu, odnosno pravu korišćenja zemljišta. Dodatno, većina zemalja članica propisuje minimalne kriterijume za upis u evidenciju, kao što su ekonomska veličina gazdinstva, minimalni prag iznosa plaćanja, minimalna prihvatljiva površina i sl.

KLJUČNA PITANJA ZA UTVRĐIVANJE CILJEVA

1. Zbog čega je neophodno postići željenu promenu na nivou društva? (odgovorom na ovo pitanje definiše se opšti cilj)

Osnovni cilj koji se nastoji postići dopunom Zakona jeste proširenje kruga korisnika, odnosno uključivanje dodatnih poljoprivrednih površina u podršku po osnovu poljoprivredne politike i politike ruralnog razvoja. Predloženim, poljoprivredne površine, upisane u RPG, uvećale bi se po osnovu upisa dodatnih površina koje se faktički koriste za poljoprivrednu proizvodnju. Na ovaj način, obezbeđuje se stabilnost dohotka proizvođača koji faktički koriste poljoprivredno zemljište, odnosno doprinosi se fer raspodeli finansijske podrške, u skladu sa faktičkim stanjem.

2. Šta se predmetnom promenom želi postići? (odgovorom na ovo pitanje definišu se posebni ciljevi, čije postizanje treba da dovode do

ostvarenja opšteg cilja. U odnosu na posebne ciljeve, formulišu se mere za njihovo postizanje).

Predloženom dopunom obezbeđuje se viši nivo podrške u sektoru biljne proizvodnje, s obzirom da se predviđa mogućnost upisivanja u RPG poljoprivredne površine koja se faktički koristi. Na taj način, poljoprivrednici koji realizuju upis parcela na ovaj način, biće u mogućnosti da ostvare pravo na direktna plaćanja, vezana za novoupisanu površinu, čime se doprinosi unapređenju stabilnosti dohotka proizvođača i fer raspodeli finansijske podrške, u skladu sa faktičkim stanjem.

3. Da li su opšti i posebni ciljevi usklađeni sa važećim dokumentima javnih politika i postojećim pravnim okvirom, a pre svega sa prioritetnim ciljevima Vlade?

Ciljevi koji su navedeni u Strategiji, a koji se ispunjavaju donošenjem ovog zakona su:

- 1) povećanje rasta proizvodnje i stabilnost prihoda proizvođača;
- 2) poboljšanje konkurentnosti uz prilagođavanje zahtevima domaćih i stranih tržišta i uz tehnološko i tehničko unapređenje sektora;
- 3) održivo upravljanje resursima i zaštita životne sredine;
- 4) bolji kvalitet života u ruralnim područjima i smanjenje siromaštva;
- 5) efikasno upravljanje javnom politikom i poboljšani institucionalni okvir za razvoj poljoprivrede i ruralnih područja.

4. Na osnovu kojih pokazatelja učinka će biti moguće utvrditi da li je došlo do ostvarivanja opštih odnosno posebnih ciljeva?

Rezultati predložene dopune pratiće se na osnovu podataka o upisu dodatnih poljoprivrednih površina u RPG, dok će iznos finansijske podrške, koja će se primenjivati na novoupisanu površinu, zavisiti od vrste mera koje će se primenjivati u narednom periodu.

Trenutno, u RPG je upisano 2.718.278,58 hektara površine, dok je, na osnovu Javnog poziva za evidentiranje faktičkog obrađivanja poljoprivrednog zemljišta, evidentirano dodatnih 71.249,08 hektara poljoprivrednog zemljišta.

**KLJUČNA PITANJA ZA IDENTIFIKOVANJE
OPCIJA JAVNIH POLITIKA**

1. Koje relevantne opcije (alternativne mere, odnosno grupe mera) za ostvarenje cilja su uzete u razmatranje? Da li je razmatrana „*status quo*” opcija?

Tokom pripreme ovog zakona razmatrala se mogućnost primene različitih izbora politika i grupa mera, u smislu mogućnosti zadržavanja trenutne politike (*status quo*) i primena odluka, usaglašenih u okviru sporazuma sa strukovnim udruženjima poljoprivrednih proizvođača.

U slučaju zadržavanja na rešenjima koja se trenutno primenjuju u okviru nacionalne poljoprivredne politike (zadržavanje *status quo* stanja), postojeće poljoprivredne površine, upisane u RPG, ostale bi na nepromenjenom nivou od nešto više od 2,7 miliona hektara, što ne bi u potpunosti odgovaralo faktičkom stanju.

Prihvatanjem predloga o upisu u RPG poljoprivrednih površina koje se faktički obrađuju, a bez regulisanog pravnog osnova sa pretpostavljenim vlasnikom, omogućio bi se upis dodatnih parcela u RPG, koje se faktički koriste (na osnovu Javnog poziva evidentirano 71.249,08 hektara).

U tom smislu, najoptimalnija opcija, koja je izabrana i predstavljena u ovom zakonu, jeste opcija primene mera, usaglašenih u okviru sporazuma sa strukovnim udruženjima poljoprivrednih proizvođača, a koja uključuje mogućnost upisa u RPG poljoprivrednih parcela koje se faktički obrađuju.

2. Da li su, pored regulatornih mera, identifikovane i druge opcije za postizanje željene promene i analizirani njihovi potencijalni efekti?

Prilikom sagledavanja drugih mogućih rešenja (izrada podzakonskih akata, izmene i dopune drugih propisa) utvrđeno je da važećim propisima, niti njihovom izmenom, nije moguće uključivanje poljoprivrednih površina koje se faktički koriste u RPG. U tom smislu, rešavanje problema nije moguće kroz intervenciju na nivou podzakonskih akata, s obzirom da je u pitanju zakonska materija.

3. Da li su, pored restriktivnih mera (zabrane, ograničenja, sankcije i slično) ispitane i podsticajne mere za postizanje posebnog cilja?

U okviru predloženih dopuna Zakona, restriktivne mere nisu prisutne. Predložena dopuna ima posredno podsticajni efekat na korisnike podsticaja u poljoprivredi i ruralnom razvoju, s obzirom na to da će, upisom u RPG parcela koje se faktički koriste, biti u mogućnosti da ostvare dodatno pravo na podsticaje u poljoprivredi i ruralnom razvoju po osnovu novoupisanih parcela, i to, pre svega, pravo na direktna plaćanja vezana za površinu.

4. Da li su u okviru razmatranih opcija identifikovane institucionalno upravljačko organizacione mere koje je neophodno sprovesti da bi se postigli posebni ciljevi?

U okviru razmatranih opcija nisu identifikovane institucionalno upravljačko organizacione mere, niti su predmet ovog zakona.

5. Da li se promena može postići kroz sprovođenje informativno-edukativnih mera?

Promena se ne može postići kroz sprovođenje informativno-edukativnih mera, ali će ove mere svakako biti korišćenje u cilju upoznavanja korisnika sa novim mogućnostima za ostvarivanje prava na upis površina zemljišta u RPG.

6. Da li ciljne grupe i druge zainteresovane strane iz civilnog i privatnog sektora mogu da budu uključene u proces sprovođenja javne politike, odnosno propisa ili se problem može rešiti isključivo intervencijom javnog sektora?

Inicijativa za dopunu Zakona pokrenuta je od strane strukovnih udruženja poljoprivrednih proizvođača, sa kojima su Vlada Republike Srbije i Ministarstvo potpisali sporazum, kojim se uzima u razmatranje navedeni predlog.

Kako bi izvršilo procenu potencijalnih dodatnih površina, koje se faktički koriste, Ministarstvo je 15. oktobra 2024. godine objavilo Javni poziv za evidentiranje faktičkog obrađivanja poljoprivrednog zemljišta, putem koga su poljoprivrednici pozvani da putem portala eAgrar izvrše evidentiranje poljoprivrednog zemljišta koje faktički obrađuju, a bez regulisanog pravnog osnova sa pretpostavljenim vlasnikom. Po ovom osnovu, podneto je 38.222 prijave za upis poljoprivrednog zemljišta, na osnovu kojih je evidentirano 71.249,08 hektara poljoprivrednog zemljišta.

U cilju ispunjenja odredaba navedenog sporazuma i omogućavanja upisa zemljišta koje se faktički koristi u RPG, neophodna je dalja intervencija javnog sektora.

7. Da li postoje raspoloživi, odnosno potencijalni resursi za sprovođenje identifikovanih opcija?

Nosilac aktivnosti koje se odnose na kreiranje poljoprivredne politike u Ministarstvu je Sektor za poljoprivrednu politiku, dok je za kreiranje politike ruralnog razvoja nadležan Sektor za ruralni razvoj. Za sprovođenje mera poljoprivredne

politike, sadržanih u Zakonu, nadležna je Uprava za agrarna plaćanja, dok kontrolu na licu mesta obavljaju inspekcije u sastavu ovog ministarstva.

Kada je reč o dopuni, koja se predlaže u ovom zakonu, određeno dodatno administrativno opterećenje može se očekivati u Upravi za agrarna plaćanja, zbog procedure upisa u RPG dodatnih zemljišnih parcela.

Za sprovođenje ovog zakona sredstva su obezbeđena Zakonom o budžetu Republike Srbije za 2025. godinu („Službeni glasnik RS”, broj 94/24) u okviru Razdela 24 – Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Glava 24.6 – Uprava za agrarna plaćanja, Program 0103 – Podsticaji u poljoprivredi i ruralnom razvoju, funkcija 420 – Poljoprivreda, šumarstvo, lov i ribolov, Programska aktivnost 0001 – Direktna plaćanja, aproprijacija ekonomska klasifikacija 451 – Subvencije javnim nefinansijskim preduzećima i organizacijama, u ukupnom iznosu od 95.900.000.000 dinara.

Sredstva potrebna u narednim godinama obezbediće se u okviru utvrđenih limita ministarstva nadležnog za poslove poljoprivrede – Uprave za agrarna plaćanja i u skladu sa bilansnim mogućnostima budžeta Republike Srbije.

8. Koja opcija je izabrana za sprovođenje i na osnovu čega je procenjeno da će se tom opcijom postići željena promena i ostvarenje utvrđenih ciljeva?

Izabrana je opcija primene mera, usaglašenih u okviru sporazuma sa strukovnim udruženjima poljoprivrednih proizvođača, a koja omogućava upis u RPG poljoprivrednih površina koje se faktički obrađuju.

Predložene promene trebalo bi da dovedu do unapređenja stabilnosti dohotka proizvođača, odnosno povećanja dohotka poljoprivrednika po osnovu novoupisanih površina u RPG.

KLJUČNA PITANJA ZA ANALIZU FINANSIJSKIH EFEKATA

1. Kakve će efekte izabrana opcija imati na javne prihode i rashode u srednjem i dugom roku?

Izabrana opcija imaće direktan uticaj na budžetske rashode.

Za sprovođenje ovog zakona sredstva su obezbeđena Zakonom o budžetu Republike Srbije za 2025. godinu („Službeni glasnik RS”, broj 94/24) u okviru Razdela 24 – Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Glava 24.6 – Uprava za agrarna plaćanja, Program 0103 – Podsticaji u poljoprivredi i ruralnom razvoju, funkcija 420 – Poljoprivreda, šumarstvo, lov i ribolov, Programska aktivnost 0001 – Direktna plaćanja, aproprijacija ekonomska klasifikacija 451 – Subvencije javnim nefinansijskim preduzećima i organizacijama, u ukupnom iznosu od 95.900.000.000 dinara.

Sredstva potrebna u narednim godinama obezbediće se u okviru utvrđenih limita ministarstva nadležnog za poslove poljoprivrede – Uprave za agrarna plaćanja i u skladu sa bilansnim mogućnostima budžeta Republike Srbije.

2. Da li je finansijske resurse za sprovođenje izabrane opcije potrebno obezbediti u budžetu, ili iz drugih izvora finansiranja i kojih?

Za sprovođenje ovog zakona sredstva su obezbeđena Zakonom o budžetu Republike Srbije za 2025. godinu („Službeni glasnik RS”, broj 94/24) u okviru Razdela 24 – Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Glava 24.6 – Uprava za agrarna plaćanja, Program 0103 – Podsticaji u poljoprivredi i ruralnom razvoju, funkcija 420 – Poljoprivreda, šumarstvo, lov i ribolov, Programska aktivnost 0001 – Direktna plaćanja, aproprijacija ekonomska klasifikacija 451 – Subvencije javnim nefinansijskim preduzećima i organizacijama, u ukupnom iznosu od 95.900.000.000 dinara.

Sredstva potrebna u narednim godinama obezbediće se u okviru utvrđenih limita ministarstva nadležnog za poslove poljoprivrede – Uprave za agrarna plaćanja i u skladu sa bilansnim mogućnostima budžeta Republike Srbije.

3. Kako će sprovođenje izabrane opcije uticati na međunarodne finansijske obaveze?

Sprovođenje izabrane opcije nema negativnih efekata na međunarodne finansijske obaveze.

4. Koliki su procenjeni troškovi uvođenja promena koji proističu iz sprovođenja izabrane opcije (osnivanje novih institucija, restrukturiranje postojećih institucija i obuka državnih službenika) iskazani u kategorijama kapitalnih troškova, tekućih troškova i zarada?

Za realizaciju predloženih promena, koje proističu iz sprovođenja izabrane opcije, nisu predviđeni dodatni troškovi u kategoriji kapitalnih troškova, tekućih troškova i zarada.

5. Da li je moguće finansirati rashode izabrane opcije kroz redistribuciju postojećih sredstava?

S obzirom da će izabrana opcija biti u primeni tokom 2025. godine, troškovi njene realizacije obezbeđeni su Zakonom o budžetu Republike Srbije za 2025. godinu („Službeni glasnik RS”, broj 94/24) u okviru Razdela 24 – Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Glava 24.6 – Uprava za agrarna plaćanja, Program 0103 – Podsticaji u poljoprivredi i ruralnom razvoju, funkcija 420 – Poljoprivreda, šumarstvo, lov i ribolov, Programska aktivnost 0001 – Direktna plaćanja, aproprijacija ekonomska klasifikacija 451 – Subvencije javnim nefinansijskim preduzećima i organizacijama, u ukupnom iznosu od 95.900.000.000 dinara.

Sredstva potrebna u narednim godinama obezbediće se u okviru utvrđenih limita ministarstva nadležnog za poslove poljoprivrede – Uprave za agrarna plaćanja i u skladu sa bilansnim mogućnostima budžeta Republike Srbije.

6. Kakvi će biti efekti sprovođenja izabrane opcije na rashode drugih institucija?

U pogledu ostalih institucija, primena izabrane opcije nema uticaja na rashode.

KLJUČNA PITANJA ZA ANALIZU EKONOMSKIH EFEKATA

1. Koje troškove i koristi (materijalne i nematerijalne) će izabrana opcija prouzrokovati privredi, pojedinoj grani, odnosno određenoj kategoriji privrednih subjekata?

Izabrana opcija neće prouzrokovati materijalne i nematerijalne troškove privredi, bilo da se radi o pojedinoj grani privrede, odnosno određenoj kategoriji privrednih subjekata.

Potencijalni korisnici mera sadržanih u ovom zakonu su poljoprivrednici, koji su upisani ili se upisuju u RPG kao korisnici poljoprivrednog zemljišta, pri čemu im se dopunom Zakona pruža mogućnost upisa u RPG katastarske parcele i po osnovu faktičkog korišćenja poljoprivrednog zemljišta na osnovu posebne izjave.

S obzirom na to da će predmetna dopuna u najvećoj meri uticati na korisnike direktnih plaćanja vezanih za površinu, dominantni korisnici su proizvođači u oblasti ratarske, voćarske i povrtarske proizvodnje. Ovi potencijalni korisnici neće imati nikakve dodatne troškove, s obzirom da već posluju o okviru određene privredne

delatnosti, odnosno već ispunjavaju propisane zakonske uslove, te izabrana opcija ne nameće dodatne troškove korisnicima.

S druge strane, izabrana opcija imaće direktan uticaj na povećanje materijalne koristi kroz povećanje prihoda korisnika, s obzirom na to da će novoupisane površine u RPG biti predmet podsticaja u poljoprivredi i ruralnom razvoju.

2. Da li izabrana opcija utiče na konkurentnost privrednih subjekata na domaćem i inostranom tržištu (uključujući i efekte na konkurentnost cena) i na koji način?

Izabrana opcija posredno može da delimično utiče na konkurentnost privrednih subjekata na domaćem i inostranom tržištu, s obzirom na to da će novoupisane površine u RPG biti predmet podsticaja u poljoprivredi i ruralnom razvoju, i to, u najvećoj meri, direktnih plaćanja u biljnoj proizvodnji. Ova vrsta podsticaja realizuje se u formi osnovnih podsticaja u biljnoj proizvodnji i regresa za nabavku inputa (gorivo, đubrivo, sertifikovano seme), što su mere koje direktno doprinose smanjenju cene koštanja kroz umanjenje varijabilnih troškova proizvodnje, čime se otvara mogućnost za povećanje margine profita, kao i unapređenje cenovne konkurentnosti.

3. Da li izabrana opcija utiče na uslove konkurencije i na koji način?

Direktna plaćanja, na koja će u najvećoj meri uticati izabrana opcija, direktno doprinose smanjenju cene koštanja proizvoda, što utiče na unapređenje cenovne konkurentnosti proizvođača – korisnika podrške, s obzirom da finansijska podrška utiče na povećanje margine profita i mogućnost plasmana po nižoj ceni.

Međutim, imajući u vidu da sva registrovana gazdinstva (uz ispunjene dodatne propisne uslove), mogu da ostvare pravo na korišćenje podsticaja, kao i da je registracija gazdinstava dobrovoljna, primenom ovih mera ne narušavaju se uslovi konkurencije na tržištu.

4. Da li izabrana opcija utiče na transfer tehnologije i/ili primenu tehničko-tehnoloških, organizacionih i poslovnih inovacija i na koji način?

Izabrana opcija ne utiče na transfer tehnologije, niti primenu tehničko-tehnoloških, organizacionih i poslovnih inovacija, imajući u vidu da je već uspostavljena evidencija za upis poljoprivrednih parcela (RPG) i da se predloženom dopunom samo vrši proširenje mogućnosti za upis poljoprivrednih površina, bez uticaja na RPG.

5. Da li izabrana opcija utiče na društveno bogatstvo i njegovu raspodelu i na koji način?

Izabrana opcija nema direktan uticaj na uvećanje društvenog bogatstva, niti njegovu raspodelu, ali posredno doprinosi mogućnosti uvećanja prihoda gazdinstava, odnosno održanju stabilnosti dohotka.

6. Kakve će efekte izabrana opcija imati na kvalitet i status radne snage (prava, obaveze i odgovornosti), kao i prava, obaveze i odgovornosti poslodavaca?

Izabrana opcija nema uticaja na kvalitet i status radne snage (prava, obaveze i odgovornosti), niti na prava, obaveze i odgovornosti poslodavaca.

KLJUČNA PITANJA ZA ANALIZU EFEKATA NA DRUŠTVO

1. Kolike troškove i koristi (materijalne i nematerijalne) će izabrana opcija prouzrokovati građanima?

Izabrana opcija neće prouzrokovati dodatne materijalne i nematerijalne troškove građanima, s obzirom da se sredstva za sprovođenje intervencije obezbeđuju u budžetu Republike Srbije.

2. Da li će efekti realizacije izabrane opcije štetno uticati na neku specifičnu grupu populacije i da li će to negativno uticati na uspešno sprovođenje te opcije, kao i koje mere treba preduzeti da bi se ovi rizici sveli na minimum?

Izabrana opcija neće štetno uticati ni na jednu specifičnu grupu populacije.

3. Na koje društvene grupe, a posebno na koje osetljive društvene grupe, bi uticale mere izabrane opcije i kako bi se taj uticaj ogledao (pre svega na siromašne i socijalno isključene pojedince i grupe, kao što su osobe sa invaliditetom, deca, mladi, žene, stariji preko 65 godina, pripadnici romske nacionalne manjine, neobrazovani, nezaposleni, izbegla i interno raseljena lica i stanovništvo ruralnih sredina i druge osetljive društvene grupe)?

Imajući u vidu da se dopunom Zakona samo proširuje opseg poljoprivrednog zemljišta koje se upisuje u RPG, zakonska rešenja neće štetno uticati na neku specifičnu grupu populacije, odnosno na osetljive društvene grupe.

4. Da li bi i na koji način izabrana opcija uticala na tržište rada i zapošljavanje, kao i na uslove za rad (npr. promene u stopama zaposlenosti, otpuštanje tehnoloških viškova, ukinuta ili novoformirana radna mesta, postojeća prava i obaveze radnika, potrebe za prekvalifikacijama ili dodatnim obukama koje nameće tržište rada, rodnu ravnopravnost, ranjive grupe i oblike njihovog zapošljavanja i slično)?

Izabrana opcija ni na koji način ne utiče na tržište rada i zapošljavanje, kao ni na uslove za rad.

5. Da li izabrane opcije omogućavaju ravnopravan tretman, ili dovode do direktne ili indirektno diskriminacije različitih kategorija lica (npr. na osnovu nacionalne pripadnosti, etničkog porekla, jezika, pola, rodnog identiteta, invaliditeta, starosne dobi, seksualne orijentacije, bračnog statusa ili drugih ličnih svojstava)?

Izabrana opcija obezbeđuje ravnopravan tretman svih lica, odnosno nema direktne ili indirektno diskriminacije korisnika podsticaja.

6. Da li bi izabrana opcija mogla da utiče na cene roba i usluga i životni standard stanovništva, na koji način i u kojem obimu?

Predložena dopuna Zakona u najvećoj meri imaće uticaj na direktna plaćanja u biljnoj proizvodnji, s obzirom da je ova vrsta plaćanja u direktnoj korelaciji sa površinom zemljišta u RPG. U tom smislu, moguće je da će predložena dopuna posredno pozitivno uticati na cene poljoprivrednih proizvoda, s obzirom da se primenom mera vezanih za površinu, utiče na smanjenje varijabilnih troškova, odnosno cenu koštanja, što otvara mogućnost za smanjenje prodajne cene proizvoda, ali i mogućnost za povećanje margine profita.

7. Da li bi se realizacijom izabrane opcije pozitivno uticalo na promenu socijalne situacije u nekom određenom regionu ili okrugu i na koji način?

Primena izabrane opcije nema direktan uticaj na promenu socijalne situacije u nekom određenom regionu ili okrugu, imajući u vidu da je mogućnost upisa u RPG omogućena svim gazdinstvima u Republici Srbiji.

8. Da li bi se realizacijom izabrane opcije uticalo na promene u finansiranju, kvalitetu ili dostupnosti sistema socijalne zaštite, zdravstvenog sistema ili sistema obrazovanja, posebno u smislu jednakog pristupa uslugama i pravima za osetljive grupe i na koji način?

Realizacijom izabrane opcije ni na koji način se ne utiče na promene u finansiranju, kvalitetu ili dostupnosti sistema socijalne zaštite, zdravstvenog sistema ili sistema obrazovanja korisnika, niti ostalih građana.

KLJUČNA PITANJA ZA ANALIZU EFEKATA NA ŽIVOTNU SREDINU

1. Da li izabrana opcija utiče i u kojem obimu utiče na životnu sredinu, uključujući efekte na kvalitet vode, vazduha i zemljišta, kvalitet hrane, urbanu ekologiju i upravljanje otpadom, sirovine, energetska efikasnost i obnovljive izvore energije?

2. Da li izabrana opcija utiče na kvalitet i strukturu ekosistema, uključujući i integritet i biodiverzitet ekosistema, kao i floru i faunu?

3. Da li izabrana opcija utiče na zdravlje ljudi?

4. Da li izabrana opcija predstavlja rizik po životnu sredinu i zdravlje ljudi i da li se dopunskim merama može uticati na smanjenje tih rizika?

5. Da li izabrana opcija utiče na zaštitu i korišćenje zemljišta u skladu sa propisima koji uređuju predmetnu oblast?

Izabrana opcija nema direktan, niti značajan uticaj na životnu sredinu i zdravlje ljudi.

KLJUČNA PITANJA ZA ANALIZU UPRAVLJAČKIH EFEKATA

1. Da li se izabranom opcijom uvode organizacione, upravljačke ili institucionalne promene i koje su to promene?

Izabranom opcijom ne uvode se organizacione, upravljačke, niti institucionalne promene, s obzirom na to da su način upisa poljoprivrednog zemljišta u RPG, kao i sam RPG, definisani Zakonom u delu koji nije predmet ovog zakona. U tom smislu, predložene promene sprovodiće se u okviru postojećeg RPG, prema važećim zakonskim odredbama.

2. Da li postojeća javna uprava ima kapacitet za sprovođenje izabrane opcije (uključujući i kvalitet i kvantitet raspoloživih kapaciteta) i da li je potrebno preduzeti određene mere za poboljšanje tih kapaciteta?

Javna uprava ima kapacitet za sprovođenje izabrane opcije, ali postoji prostor za jačanje kapaciteta kroz obuke i edukacije zaposlenih i popunjavanje upražnjenih radnih mesta.

3. Da li je za realizaciju izabrane opcije bilo potrebno izvršiti restrukturiranje postojećeg državnog organa, odnosno drugog subjekta javnog sektora (npr. proširenje, ukidanje, promene funkcija/hijerarhije, unapređenje tehničkih i ljudskih kapaciteta i sl.) i u kojem vremenskom periodu je to potrebno sprovesti?

Za realizaciju izabrane opcije nije bilo potrebno izvršiti restrukturiranje postojećeg državnog organa. Za realizaciju mera, koje su predmet izabrane opcije, nadležna je Uprava za agrarna plaćanja.

4. Da li je izabrana opcija u saglasnosti sa važećim propisima, međunarodnim sporazumima i usvojenim dokumentima javnih politika?

Izabrana opcija nije u suprotnosti sa važećim propisima i međunarodnim sporazumima. U okviru ovog izveštaja, u delu koji se odnosi na ključna pitanja za utvrđivanje ciljeva, prikazana je usaglašenost sa važećim dokumentima javnih politika.

5. Da li izabrana opcija utiče na vladavinu prava i bezbednost?

Izabrana opcija ne utiče na vladavinu prava i bezbednost.

6. Da li izabrana opcija utiče na odgovornost i transparentnost rada javne uprave i na koji način?

Izabrana opcija ne utiče na odgovornost i transparentnost rada javne uprave, s obzirom na to da se ovim zakonom samo proširuje opseg poljoprivrednog zemljišta koje se upisuje u RPG, dok funkcionisanje RPG i pratećih mehanizama u okviru javne uprave ne zahteva promene.

7. Koje dodatne mere treba sprovesti i koliko vremena će biti potrebno da se sprovede izabrana opcija i obezbedi njeno kasnije dosledno sprovođenje, odnosno njena održivost?

Nakon usvajanja ovog zakona i njegovog stupanja na snagu, potrebno je izmeniti podzakonske akte, koji se odnose na predmet izabrane opcije. U tom smislu, potrebno je izmeniti Pravilnik o upisu u Registar poljoprivrednih gazdinstava, promeni podataka i obnovi registracije, elektronskom postupanju, kao i o uslovima za pasivan status poljoprivrednog gazdinstva („Službeni glasnik RS“, br. 25/23, 110/23, 3/24 i 34/24).

Takođe, neophodno je da u skladu sa propisanim ovlašćenjem Vlada donese Uredbu o uslovima faktičkog korišćenja poljoprivrednog zemljišta, kao i o obrascu posebne izjave o faktičkom korišćenju poljoprivrednog zemljišta.

Planirano je da se realizacija predložene opcije sprovede tokom 2025. godine.

KLJUČNA PITANJA ZA ANALIZU RIZIKA

1. Da li je za sprovođenje izabrane opcije obezbeđena podrška svih ključnih zainteresovanih strana i ciljnih grupa? Da li je sprovođenje izabrane opcije prioritet za donosiocce odluka u narednom periodu (Narodnu skupštinu, Vladu, državne organe i slično)?

S obzirom na to da je ovaj zakona izrađen na inicijativu strukovnih udruženja poljoprivrednih proizvođača, sa kojima su potpisana dva sporazuma, može se smatrati da postoji podrška ciljnih grupa korisnika za sprovođenje izabrane opcije. Takođe, sprovođenje izabrane opcije, navedene u ovom zakonu, može se smatrati prioritetom za donosiocce odluka u narednom periodu.

2. Da li su obezbeđena finansijska sredstva za sprovođenje izabrane opcije? Da li je za sprovođenje izabrane opcije obezbeđeno dovoljno vremena za sprovođenje postupka javne nabavke ukoliko je ona potrebna?

Finansijska sredstva i izvori za sprovođenje izabrane opcije navedena su u okviru odgovora na ključna pitanja za analizu finansijskih efekata u ovom dokumentu, u okviru pitanja 1, 2. i 5.

3. Da li postoji još neki rizik za sprovođenje izabrane opcije?

Nisu uočeni drugi potencijalni rizici za sprovođenje izabrane opcije.

IZJAVA
O USKLAĐENOSTI PROPISA SA PROPISIMA EVROPSKE UNIJE

1. Organ državne uprave, odnosno drugi ovlašćeni predlagač propisa - Vlada

Obrađivač - Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede

2. Naziv propisa

Predlog zakona o dopuni Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju

(Draft Law on amendments on the Law on Agriculture and Rural Development)

3. Usklađenost propisa s odredbama Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije sa druge strane („Službeni glasnik RS”, broj 83/08) (u daljem tekstu: Sporazum):

a) Odredba Sporazuma koja se odnose na normativnu sadržinu propisa,

- Normativna sadržina Predloga zakona o dopuni Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju nije u suprotnosti sa odredbama Sporazuma.

b) Prelazni rok za usklađivanje zakonodavstva prema odredbama Sporazuma,

- Nema.

v) Ocena ispunjenosti obaveze koje proizlaze iz navedene odredbe Sporazuma,

- Nema.

g) Razlozi za delimično ispunjavanje, odnosno neispunjavanje obaveza koje proizlaze iz navedene odredbe Sporazuma,

- Nema.

d) Veza sa Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije.

Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije za period 2024-2027. godine u okviru Klastera 5 – Resursi, poljoprivreda i kohezija, Poglavlja 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj, glave 3.11.1 Poljoprivreda, nije predviđeno usvajanje Zakona o dopuni Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju, s obzirom na to da se predloženom dopunom ne vrši dodatno usklađivanje sa pravnim tekovinama Evropske unije u ovoj oblasti.

Predlogom zakona o dopuni Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju omogućava se upis poljoprivrednih parcela, koje se faktički koriste, u Registar poljoprivrednih gazdinstava.

4. Usklađenost propisa sa propisima Evropske unije:

a) Navođenje odredbi primarnih izvora prava Evropske unije i ocene usklađenosti sa njima,

Predlog zakona o dopuni Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju može se dovesti u vezu sa Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije i to sa glavom III Poljoprivreda i ribarstvo čl. 39. do 44., a sa kojima nije u saglasnosti. Nacionalno zakonodavstvo Republike Srbije ne podleže pravilima utvrđenim za osnivanje i funkcionisanje unutrašnjeg tržišta država članica EU i osnivanje organizacije poljoprivrednih tržišta EU. Pomenutim odredbama Ugovora o funkcionisanju EU uređuje se unutrašnje tržište poljoprivrednih proizvoda *SMO (Common Market Organisation)* i politika podsticaja iz ZPP (Zajednička poljoprivredna politika) iz koje su isključene države nečlanice, pa time i Republika Srbija.

b) Navođenje sekundarnih izvora prava Evropske unije i ocene usklađenosti sa njima,

Predlogom zakona o dopuni Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju ne vrši se prenos odredbi sekundarnih izvora prava Evropske unije. Razlozi za usvajanje Predlog zakona o dopuni Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju baziraju se na nastojanju da se u Registar poljoprivrednih gazdinstava uključe i poljoprivredne parcele koje se faktički koriste, a koje do sada nisu evidentirane u Registru poljoprivrednih gazdinstava uglavnom zbog pravnih i administrativnih prepreka.

v) Navođenje ostalih izvora prava Evropske unije i usklađenost sa njima

- Nema

g) Razlozi za delimičnu usklađenost, odnosno neusklađenost,

- Delimična usklađenost/ neusklađenost Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju sa sekundarnim izvorima prava EU posledica je nedovoljno razvijenih potrebnih mehanizama za implementaciju mera u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja, sadržanih u Zakonu o poljoprivredi i ruralnom razvoju, kao i nepostojanja pratećih propisa koji regulišu ovu oblast. Unapređenje ovih mehanizama, donošenje propisa, kao i unapređenje pratećih administrativnih kapaciteta, doprineće višem stepenu usklađenosti Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju sa legislativom EU u ovoj oblasti. Predložena dopuna u Predlogu zakona o dopuni Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju ne narušavaju dostignutu delimičnu usklađenost sa pravom EU.

d) Rok u kojem je predviđeno postizanje potpune usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije.

- Do pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji.

5. Ukoliko ne postoje odgovarajuće nadležnosti Evropske unije u materiji koju reguliše propis, i/ili ne postoje odgovarajući sekundarni izvori prava Evropske unije sa kojima je potrebno obezbediti usklađenost, potrebno je obrazložiti tu činjenicu. U ovom slučaju, nije potrebno popunjavati Tabelu usklađenosti propisa. Tabelu usklađenosti nije potrebno popunjavati i ukoliko se domaćim propisom ne vrši prenos odredbi sekundarnog izvora prava Evropske unije već se isključivo vrši primena ili sprovođenje nekog zahteva koji proizilazi iz odredbe sekundarnog izvora prava (npr. Predlogom odluke o izradi strateške procene uticaja biće sprovedena obaveza iz člana 4. Direktive 2001/42/EZ, ali se ne vrši i prenos te odredbe direktive).

6. Da li su prethodno navedeni izvori prava Evropske unije prevedeni na srpski jezik?

- Da, Ugovor o funkcionisanju Evropske unije.

7. Da li je propis preveden na neki službeni jezik Evropske unije?

- Ne.

8. Učešće konsultanata u izradi propisa i njihovo mišljenje o usklađenosti

- U izradi Predloga zakona o dopuni Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju nisu učestvovali konsultanti.