



### **Izveštaj revizije učinka**

## **RASPOLAGANJE POLJOPRIVREDNIM ZEMLJIŠTEM U REPUBLICI SRPSKOJ PUTEM ZAKUPA**

**Broj: RU003-19**

**Banja Luka, jun 2020. godine**



## SADRŽAJ

<b>LISTA SKRAĆENICA .....</b>	<b>1</b>
<b>PREDGOVOR .....</b>	<b>2</b>
<b>REZIME.....</b>	<b>4</b>
<b>1. UVOD.....</b>	<b>7</b>
1.1. Pozadina i motivi revizije .....	7
1.2. Predmet i svrha revizije i revizijska pitanja.....	9
1.3. Dizajn i metodološki okvir revizije.....	9
1.3.1. Obim revizije i ograničenja .....	9
1.3.2. Izvori revizijskih dokaza.....	10
1.3.3. Metode prikupljanja i analize dokaza.....	11
1.3.4. Kriterijumi revizije .....	12
1.4. Sadržaj i struktura izvještaja.....	12
<b>2. OPIS PREDMETA REVIZIJE .....</b>	<b>14</b>
2.1. Karakteristike predmeta revizije .....	14
2.2. Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti .....	15
2.3. Pravni i administrativni okvir karakterističan za područje i predmet revizije	17
<b>3. NALAZI.....</b>	<b>19</b>
<b>3.1. Upravljačke pretpostavke za raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u svojini Republike Srpske .....</b>	<b>19</b>
3.1.1. Opredjeljenja nadležnih institucija i relevantni propisi.....	19
3.1.2. Programsko-planski dokumenti i evidencije o poljoprivrednom zemljištu	22
<b>3.2. Pravovremenost i priprema davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske .....</b>	<b>24</b>
3.2.1. Pravovremenost i obuhvat pripremnih aktivnosti za davanje poljoprivrednog zemljišta u zakup .....	24
3.2.2. Provođenje pripremnih aktivnosti za davanje poljoprivrednog zemljišta u zakup .....	26
<b>3.3. Provođenje postupka davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske .....</b>	<b>28</b>
3.3.1. Realizacija postupka davanja zemljišta u zakup.....	28
3.3.2. Problemi koji opterećuju postupak zakupa .....	33
<b>3.4. Nadzor nad procesom davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS .....</b>	<b>36</b>
3.4.1. Praćenje i izvještavanje o realizaciji ugovora o zakupu .....	36
3.4.2. Analiza davanja zemljišta u zakup i predlaganje mjera za unapređenje.....	38
<b>4. ZAKLJUČCI.....</b>	<b>40</b>
<b>5. PREPORUKE .....</b>	<b>43</b>
<b>6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ .....</b>	<b>46</b>



## RASPOLAGANJE POLJOPRIVREDNIM ZEMLJIŠTEM U REPUBLICI SRPSKOJ PUTEM ZAKUPA

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI standardima revizije, relevantnim za reviziju učinka, provela reviziju učinka „Raspologanje poljoprivrednim zemljištem u Republici Srpskoj putem zakupa“.

Svrha ove revizije je da se ispita efikasnost raspologanja poljoprivrednim zemljištem u svojini Republike Srpske putem zakupa.

Provedena revizija je obuhvatila uloge, nadležnosti i odgovornosti, u oblasti raspologanja poljoprivrednim zemljištem u svojini Republike Srpske putem zakupa, Vlade Republike Srpske, Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske i jedinica lokalne samouprave.

Ovom revizijom je obuhvaćen petogodišnji vremenski period od 2015. do 2019. godine.

Rezultati ispitivanja su prikazani u ovom Izveštaju. Isti su pokazali da u raspologanju poljoprivrednim zemljištem u svojini Republike Srpske putem zakupa nije ostvaren mogući nivo efikasnosti.

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, je dostavila Nacrt izvještaja Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske, Gradu Bijeljina, Gradu Gradiška, Gradu Trebinje, Opštini Kozarska Dubica, Opštini Pelagićevo i Opštini Srbac.

Na Nacrt izvještaja primjedbe, odnosno komentare, dostavilo je Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. Primjedbe su razmotrene sa dužnom pažnjom i utvrđeno je da nema osnova za promjene u Izveštaju revizije učinka.

Konačan izvještaj je dostavljen svim institucijama kojima se u skladu sa Zakonom o reviziji javnog sektora Republike Srpske treba uputiti. Izvještaj će biti dostupan javnosti putem internet stranice Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske, [www.gsr-rs.org/](http://www.gsr-rs.org/).

Izvještaj sadrži preporuke upućene Vladi Republike Srpske i Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske te jedinicama lokalne samouprave. Provođenjem ovih preporuka moguće je unaprijediti raspologanja poljoprivrednim zemljištem u svojini Republike Srpske putem zakupa.

Glavni revizor je donio Odluku da se provede ova revizija učinka. Reviziju je proveo revizorski tim u sastavu Mladenko Marković, vođa revizorskog tima i Vlado Vujanić, član revizorskog tima.

Glavni revizor

Jovo Radukić, s.r.



## LISTA SKRAĆENICA

ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions
RS	Republika Srpska
GSRJS RS	Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske
VRI	vrhovna revizijska institucija
Vlada RS	Vlada Republike Srpske
MPŠV	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske
ZoPZ	Zakon o poljoprivrednom zemljištu
Osnove Republike	Osnove zaštite, uređenja i korišćenja poljoprivrednog zemljišta za teritoriju Republike Srpske
Osnove opštine	Osnove zaštite, uređenja i korišćenja poljoprivrednog zemljišta za teritoriju opštine, odnosno grada
Pravilnik DZ	Pravilnik o postupku davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske
ha	hektar
KM	konvertibilna marka

## PREDGOVOR

Prema ISSAI okviru revizije, revizija javnog sektora podrazumijeva tri vrste revizije: finansijsku reviziju (reviziju finansijskih izvještaja), reviziju usklađenosti i reviziju učinka.<sup>1</sup>

Revizije učinka koje provode VRI su nezavisna, objektivna i pouzdana ispitivanja vlade, vladinih i drugih institucija javnog sektora, odnosno programa, aktivnosti i procesa u nadležnosti vlade i vladinih institucija u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Principi ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti mogu se definisati na sljedeći način:<sup>2</sup>

- Princip ekonomičnosti podrazumijeva svođenje troškova resursa na najmanju moguću mjeru. Korišćeni resursi trebaju biti na raspolaganju pravovremeno, u odgovarajućoj količini i uz odgovarajući kvalitet, te po najboljoj cijeni.
- Princip efikasnosti podrazumijeva najbolje moguće iskorištavanje raspoloživih resursa. Vezan je za odnos korištenih resursa i izlaznih vrijednosti ostvarenih u pogledu količine, kvaliteta i rokova.
- Princip efektivnosti odnosi se na ispunjavanja postavljenih ciljeva i postizanje predviđenih rezultata.

Revizija učinka često obuhvata analizu uslova koje je neophodno obezbijediti kako bi se mogli poštovati principi ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Ti uslovi mogu obuhvatati praksu i postupke dobrog upravljanja kojima se obezbjeđuje ispravno i pravovremeno obavljanje usluga.

Pored termina revizija učinka, u teoriji i praksi revizije pojavljuju se i drugi termini, kao revizija uspjeha/uspješnosti, revizija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti (revizija 3E) i revizija vrijednosti za novac. Pomenuti termini u revizijskoj terminologiji suštinski imaju isto značenje.

U osnovi, revizijom učinka daje se odgovor na sljedeća pitanja:

- da li se rade pravi poslovi;
- da li se poslovi rade na pravi način.

Revizija efektivnosti daje odgovor na pitanje da li se rade pravi poslovi, a revizija ekonomičnosti i efikasnosti da li se poslovi rade na pravi način.

***„Osnovni cilj revizije učinka je promocija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Ona takođe doprinosi odgovornosti i transparentnosti.“***

**ISSAI 300**

Mandat revizije učinka po pravilu je regulisan zakonom koji tretira reviziju javnog sektora. Pravni osnov za provođenje revizije učinka sadržan je u odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske. U odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske regulisano je da je Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske obavezna da vrši:

- finansijsku reviziju;
- reviziju učinka;
- druge specifične revizije.

---

<sup>1</sup> ISSAI 100 naparpač 22

<sup>2</sup> ISSAI 300 naparpač 11



U dijelu koji se odnosi na reviziju učinka Zakon o reviziji javnog sektora Republike Srpske reguliše sljedeće:

„Glavna služba za reviziju, u skladu sa ovim zakonom i standardima revizije za javni sektor, provodi reviziju učinka, a na osnovu nadležnosti iz člana 13. ovog zakona.

Revizija učinka je aktivnost Glavne službe za reviziju koja podrazumijeva ispitivanje procesa, programa i projekata u nadležnosti Vlade Republike Srpske i institucija javnog sektora u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Rezultate revizije učinka Glavna služba za reviziju prezentuje posredstvom konačnog izvještaja o provedenoj reviziji učinka.

Vlada i revidirane institucije obavezni su da u roku od 60 dana od dana prijema konačnog izvještaja o provedenoj reviziji učinka sačine Akcioni plan za provođenje preporuka revizije učinka i da ga dostave Glavnoj službi za reviziju i nadležnom skupštinskom odboru radi praćenja provođenja datih preporuka.“

Odredbe zakona koje se odnose na planiranje i pristup reviziji, provođenje revizije, ovlaštenja za prikupljanje podataka i informacija i izvještavanje o reviziji, primjenjuju se kako na finansijsku reviziju tako i na reviziju učinka.

Institucije javnog sektora (vlada, ministarstva, vladine agencije, jedinice lokalne samouprave, javna preduzeća, javne ustanove i drugi) u izvršavanju osnovnih funkcija utvrđenih zakonima i drugim propisima angažuju raspoložive resurse (personalne, materijalne, finansijske i druge).

Institucije javnog sektora koje izvršavaju povjerene im funkcije imaju javnu odgovornost za svoj rad prema Narodnoj skupštini Republike Srpske i javnosti uopšte. Javna odgovornost podrazumijeva da Narodna skupština Republike Srpske i javnost imaju pravo i potrebu da budu informisani o radu institucija javnog sektora. Narodna skupština Republike Srpske i javnost ispoljavaju interesovanje da li su resursi koje su institucije javnog sektora angažovale obavljajući osnovne funkcije, uključujući i budžetska sredstva, korišćeni uz uvažavanje principa ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Na ovaj zahtjev Narodne skupštine Republike Srpske i javnosti odgovor ne može u potpunosti dati finansijska revizija, te je u cilju ispunjavanja zahtjeva Narodne skupštine Republike Srpske i javnosti, potrebna revizija učinka. Ova revizija će nezavisno i profesionalno utvrditi da li se institucije javnog sektora prilikom izvršavanja osnovnih funkcija pridržavaju principa ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Izvještaji revizije učinka, kao osnovni proizvod revizijskog procesa, su dobra osnova za promjene u organizaciji, načinu funkcionisanja i upravljanju resursima, zatim kvalitetnijim i korisnički orijentisanim uslugama, kao i za podizanje javne odgovornosti na viši nivo. Izvještaji revizije učinka su i u funkciji promovisanja dobrog upravljanja i javnosti rada institucija javnog sektora.

Upravljanje javnim sektorom podrazumijeva i unapređenje efikasnosti i efektivnosti rada javnih institucija. Reviziju učinka treba posmatrati kao institucionalni instrument upravljanja javnim sektorom. U uslovima kada se raspolaže oskudnim resursima i kada je evidentan jaz između raspoloživih resursa i potreba, a posebno u uslovima reformi u mnogim segmentima i strukturama javnog sektora, revizija učinka posebno dobija na značaju.

## REZIME

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI standardima revizije, relevantnim za reviziju učinka, provela reviziju učinka „Raspologanje poljoprivrednim zemljištem u Republici Srpskoj putem zakupa“.

Svrha ove revizije je da se ispita efikasnost raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u svojini Republike Srpske putem zakupa, te da se na osnovu provedenih ispitivanja ponude preporuke čijim provođenjem nadležne institucije mogu unaprijediti upravljanje tim zemljištem.

U skladu sa svrhom revizije, utvrđeno je osnovno revizijsko pitanje na koje je revizija tražila odgovor: Da li je raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u svojini Republike Srpske putem zakupa efikasno?

Rezime nalaza, zaključaka i preporuka ove revizije učinka dat je u nastavku.

Nalazi revizije, koji su zasnovani na relevantnim, dovoljnim i pouzdanim revizijskim dokazima, pokazuju da:

- Nadležne institucije nisu uspostavile informacioni sistem ili funkcionalnu bazu podataka o poljoprivrednom zemljištu u svojini Republike Srpske;
- Usljed nedostatka odgovarajućih strateških, razvojnih i programsko-planskih dokumenta, djelovanje nadležnih institucija u ovoj oblasti uglavnom se odvijalo na osnovu zaključaka Vlade Republike Srpske;
- Regulatorna relevantna za raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u svojini Republike Srpske putem zakupa je nedovoljno jasna, potpuna i konkretna u pogledu uloga, nadležnosti i odgovornosti institucija, donošenja programsko-planskih dokumenata, provođenja nadzora, pripreme i pokretanja postupaka davanja zemljišta u zakup i sl;
- Pripremi davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske se pristupalo bez utvrđenih programsko-planskih dokumenta, pouzdanih podataka o ukupno raspoloživom poljoprivrednom zemljištu, njegovom stanju i korišćenju te uz intenziviranje pripremnih aktivnosti na dijelu površina raspoloživog zemljišta uglavnom neposredno prije objave konkretnog javnog oglasa i na inicijativu poljoprivrednih proizvođača;
- Propisima utvrđen postupak davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske je složen, sa velikim brojem koraka te učesnicima koji mogu usporiti i zaustaviti realizaciju postupka. Postupci davanja zemljišta u zakup, u posmatranom petogodišnjem periodu, bili su opterećeni nepostojanjem pouzdanih i potpunih evidencija o zemljištu, ograničenom identifikacijom zemljišta, neriješenim imovinsko-pravnim odnosima i nelegalnim korišćenjem poljoprivrednog zemljišta, usporavanjem i blokiranjem postupaka od strane učesnika i sl;
- Realizovani postupci davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske, koji su bili u nekoj fazi provođenja u posmatranom petogodišnjem periodu, u prosjeku su trajali oko godinu dana, uz značajne varijacije u trajanju između pojedinačnih postupaka;
- Korisnicima nije dodijeljeno gotovo 5.000 ha poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske koje je bilo predmet postupka davanja u zakup u posmatranom petogodišnjem periodu;
- Praćenje realizacije ugovora o zakupu poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i jedinice lokalne samouprave uglavnom su fokusirali na kontrolu uplata zakupnine i dostavljanja izvještaja o obrađenim i zasijanim površinama od strane zakupoprimaca, bez sagledavanja drugih aspekata korišćenja poljoprivrednog zemljišta i njegovog stvarnog stanja;

- Postupci davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske uglavnom nisu analizirani i preispitivani, niti su na osnovu analiza uočenih problema predlagane konkretne mjere za unapređenje.

Na osnovu nalaza revizije učinka utvrđeni su zaključci navedeni u nastavku. Osnovni zaključak ove revizije je da u raspolaganju poljoprivrednim zemljištem u svojini Republike Srpske putem zakupa nije ostvaren mogući nivo efikasnosti. U skladu sa osnovnim zaključkom, utvrđeni su i pojedinačni zaključci:

- Raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u svojini Republike Srpske putem zakupa ne zasniva se na dovoljno pouzdanim i ažurnim evidencijama, programsko-planskim dokumentima te dovoljno jasnoj i jednoobrazno primjenjivoj regulativi;
- Pripremi postupaka davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske na nivou jedinica lokalne samouprave pristupa se bez utvrđenih programa, planova, procedura, konkretnih aktivnosti i rokova, što rezultira različitim pristupima i praksama te nepravovremenim pokretanjem postupaka davanja zemljišta u zakup;
- Postupak davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske je administrativno zahtjevan i opterećen različitim problemima, što se reflektuje na dužinu trajanja postupaka i ukupne površine poljoprivrednog zemljišta date u zakup;
- Ugovaranje zakupa poljoprivrednog zemljišta, kao i obnova zaključenih ugovora, na način kako su propisima uređeni i kako se provode, ograničavaju nadležnim institucijama kreiranje, provođenje i praćenje realizacije politika i konkretnih aktivnosti u oblasti raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u svojini Republike Srpske;
- Praćenje realizacije ugovora o zakupu poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske i izvještavanje o istom nisu uspostavljeni na način koji nadležnim institucijama obezbjeđuje pravovremen, pouzdan i jasan uvid u nivo realizacije tih ugovora i donošenje odgovarajućih mjera za unapređenje ove oblasti.

Na osnovu nalaza i zaključaka zasnovanih na relevantnim, pouzdanim i dovoljnim revizijskim dokazima kreirane su preporuke revizije. U skladu sa nadležnostima, ulogama i odgovornostima u pogledu raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u svojini Republike Srpske, revizija daje sljedeće preporuke Vladi Republike Srpske, Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i jedinicama lokalne samouprave o promjenama koje je neophodno preduzeti u cilju unapređenja raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u svojini Republike Srpske:

- Preporučuje se Vladi Republike Srpske i Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede da prikupe sveobuhvatne podatke o ukupno raspoloživom poljoprivrednom zemljištu u svojini Republike Srpske, njegovom stvarnom stanju i korišćenju, te na osnovu toga uspostave i održavaju funkcionalnu bazu podataka;
- Preporučuje se Vladi Republike Srpske i Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede da sveobuhvatno preispitaju postojeću regulativu relevantnu za raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u svojini Republike Srpske putem zakupa;
- Preporučuje se Vladi Republike Srpske i Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede da, na osnovu izvršenih analiza relevantne regulative i uspostavljenih baza podataka o poljoprivrednom zemljištu, poboljšaju regulativu i donesu potrebna programsko-planska dokumenta bitna za raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u svojini Republike Srpske putem zakupa;
- Preporučuje se Vladi Republike Srpske i Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede da na organizovan način uspostave nadzor i izvještavanje o provođenju postupaka davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta i realizacije ugovora o zakupu, kako bi se omogućilo praćenje i analiza ostvarivanja utvrđenih ciljeva, donošenje pravovremenih upravljačkih odluka i preduzimanje korektivnih akcija;

- Preporučuje se jedinicama lokalne samouprave da, u kontekstu realizacije preporuka revizije na republičkom nivou, pruže neophodnu podršku Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede;
- Preporučuje se jedinicama lokalne samouprave da pravovremeno i dosljedno realizuju poslove i aktivnosti iz svoje nadležnosti u procesu davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske.

## 1. UVOD

### 1.1. Pozadina i motivi revizije

Prema ZoPZ<sup>3</sup>, poljoprivredno zemljište jeste zemljište koje se koristi za poljoprivrednu proizvodnju i zemljište koje je odgovarajućim planskim aktima namijenjeno za poljoprivrednu proizvodnju. Pod poljoprivrednim zemljištem smatraju se: njive, vrtovi, voćnjaci, vinogradi, livade i pašnjaci, kao i drugo zemljište koje se po svojim prirodnim i ekonomskim osobinama može najracionalnije koristiti za poljoprivrednu proizvodnju.

Važnost poljoprivrednog zemljišta, koje obuhvata oko polovine ukupne površine RS, je naglašena u brojnim dokumentima donesenim od strane nadležnih institucija. Sam ZoPZ utvrđuje poljoprivredno zemljište kao prirodno bogatstvo i dobro od opšteg interesa koje se koristi za poljoprivrednu proizvodnju i ne može se koristiti u druge svrhe. Takođe, propisana je i obaveza vlasnika, odnosno korisnika zemljišta da zemljište redovno obrađuje i da ga koristi na način koji najviše odgovara njegovoj prirodnoj plodnosti i postojećim ekonomskim i agrotehničkim uslovima. „Poljoprivredno zemljište je osnovni privredni resurs Republike Srpske.“<sup>4</sup> „Zemljište je u suštini neobnovljiv prirodni resurs, sa potencijalno brzom stopom degradacije i sa veoma sporim procesom formiranja i regeneracije. Količina zemljišta koja je čovjeku na raspolaganju za proizvodnju hrane na planeti je ograničena.“<sup>5</sup>

„Poljoprivreda u Republici Srpskoj zauzima značajno mjesto u njenoj privrednoj strukturi. Učešće poljoprivrede u bruto domaćem proizvodu je 8,9%. Iako formalno zapošljava samo 3.000 radnika, neformalna (stalna ili povremena) zaposlenost u poljoprivredi je mnogo veća.“<sup>6</sup> Na osnovu podataka prikazanim u Strategiji razvoja poljoprivrede RS do 2015. godine proizilazi da se od ukupne površine poljoprivrednog zemljišta, koja iznosi oko 1,3 miliona ha, manje od 5% nalazi u svojini RS. Ipak, zbog činjenice da se radi o najvećim zemljišnim kompleksima u jednoj cjelini koji se značajnim dijelom nalaze pod sistemom za navodnjavanje ovaj resurs, kroz određene procese i aktivnosti, može predstavljati osnovu za proizvodnju značajne količine hrane (bilo za potrebe ljudi ili stoke) i time doprinosti ekonomskoj i socijalnoj stabilnosti u društvu.

Postupkom davanja u zakup zemljište se može dodijeljivati kako pravnim, tako i fizičkim licima i registrovanim preduzetnicima koji se bave poljoprivrednom proizvodnjom. Pored razvoja preduzetništva, odnosno manjih i srednjih poljoprivrednih proizvođača, putem zakupa poljoprivrednog zemljišta utiče se i na povećanje samozapošljavanja i zapošljavanja i ostanak stanovništva na selu, korišćenje i manjih parcela zemljišta i sl.

Strateškim aktima u oblasti poljoprivrede ukazuje se na niz problema koji su u direktnoj ili indirektnoj vezi sa raspolaganjem poljoprivrednim zemljištem, kao i potrebu njihovog rješavanja.

„U oblasti zemljišne politike osim zakonskih rješenja kojima će se unaprijediti sistem upravljanja zemljišnim resursima, potrebno je unapređenje u oblasti nadzora nad zemljišnim resursima i upravljanje procesima unapređenja plodnosti, vodnog i vazdušnog režima, rizika od erozija, zagađenja i drugih pojava koji su od značaja za održivo upravljanje zemljišnim

---

<sup>3</sup> Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Službeni glasnik RS broj 93/06, 86/07, 14/10, 5/12 i 58/19)

<sup>4</sup> Dokument o politici dodjele koncesija, Službeni glasnik RS broj 31/06

<sup>5</sup> Osnova zaštite, korišćenja i uređenja poljoprivrednog zemljišta Republike Srpske kao komponente procesa planiranja korišćenja zemljišta, Banja Luka, oktobar 2009. god.

<sup>6</sup> Strateški plan razvoja poljoprivrede i ruralnih područja Republike Srpske 2016 – 2020, Banja Luka, maj 2015. godine

resursima.<sup>7</sup> U tom kontekstu, prioritetno i najcjelishodnije je preduzimanje mjera za unapređenje upravljanja zemljišnim resursima koji su u svojoj RS.

„Pravilno gazdovanje državnim poljoprivrednim zemljištem podrazumijeva postojanje relevantne baze podataka o zemljištu koje je u vlasništvu države. Iz tog razloga jedan od prioritetnih zadataka MPŠV je kreiranje baze podataka poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Srpske.“<sup>8</sup>

U javnosti su prisutne indikacije koje ukazuju na probleme u dodjeli poljoprivrednog zemljišta korisnicima, u naplati naknada u vezi sa poljoprivrednim zemljištem, brojnih raskinutih ugovora o zakupu i koncesiji, postojanju uzurpacija, neidentifikovanog i nedodijeljenog zemljišta u svojoj RS i sl. „Mirjanić je najavio reviziju korišćenja zemljišta u Srpcu pod koncesijom, te raskidanje koncesija sa zakupcima koji ne izvršavaju odredbe ugovora. To zemljište će biti ustupljeno opštini koja će ga davati pod zakup poljoprivrednicima. On je naveo da se u toj opštini mora identifikovati oko 2.300 hektara zemljišta, nakon čega će se procijeniti kako se pomenuto zemljište može iskoristiti.“<sup>9</sup> Aktuelni ministar poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede je izjavio<sup>10</sup> da bi u narednom periodu trebalo raditi na rješavanju problema nedostatka zemljišta koje se poljoprivrednicima dodjeljuje u zakup ili na koncesiju.

Pod zakupom se nalazi oko 5 hiljada ha poljoprivrednog zemljišta u svojoj RS<sup>11</sup>. Zakupnina na godišnjem nivou iznosi oko 455 hiljada KM, ili oko 90 KM po ha<sup>12</sup>, što je relativno skroman iznos imajući u vidu značaj, raspoloživost, ali i ograničenost ovog resursa. Neidentifikovane, zapuštene i uzurpirane površine zemljišta u svojoj RS su značajan potencijal da se njihovim davanjem u zakup, poveća zadovoljstvo i kapaciteti poljoprivrednih proizvođača, obim poljoprivredne proizvodnje, ali i nivo prikupljenih javnih prihodi po tom osnovu.

Po osnovu prihoda od zakupnine i naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta u petogodišnjem periodu 2015-2019. godina prikupljeno je više od 12,5 miliona KM namjenskih sredstava.<sup>13</sup> Navedena sredstva, prema propisima, se uglavnom trebaju koristiti za unapređenja stanja u oblasti poljoprivrednog zemljišta, kao i za izradu programsko-planskih dokumenata i efikasnije provođenje postupaka davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojoj RS potencijalnim korisnicima.

---

<sup>7</sup> Strateški plan razvoja poljoprivrede i ruralnih područja Republike Srpske 2016 – 2020, Banja Luka, maj 2015. godine

<sup>8</sup> Osnova zaštite, korišćenja i uređenja poljoprivrednog zemljišta Republike Srpske kao komponente procesa planiranja korišćenja zemljišta, Banja Luka, oktobar 2009. god.

<sup>9</sup> <https://www.capital.ba/mirjanic-poljoprivrednicima-u-zakup-oko-780-hektara-zemljista/> - Izjava bivšeg ministra poljoprivrede šumarstva i vodoprivrede prof. dr Steve Mirjanića, data medijima 18.03.2017. godine

<sup>10</sup> <https://www.nezavisne.com/ekonomija/privreda/Mljekarski-sektor-biljezi-povecanje-proizvodnje> - Izjava ministra poljoprivrede šumarstva i vodoprivrede prof. dr Borisa Pašalića, data medijima 09.03.2019. godine

<sup>11</sup> Prilog broj 2 – Podaci o aktivnim i raskinutim ugovorima o zakupu poljoprivrednog zemljišta u svojoj Republike Srpske na dan 31.12.2019. godine, po jedinicama lokalne samouprave

<sup>12</sup> Prosječna cijena zakupa po ha za prosječan kvalitet zemljišta na teritoriji Republike Srbije u posljednje tri godine iznosi 196,23 evra.

<sup>13</sup> Prilog broj 3 - Javni prihodi koji se prikupljaju po Zakonu o poljoprivrednom zemljištu

## 1.2. Predmet i svrha revizije i revizijska pitanja

Predmet revizije, odnosno revizijski problem kojim se bavila ova revizija učinka je efikasnost procesa davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS.

Svrha ove revizije je da se ispita efikasnost raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u svojini RS putem zakupa, te da se na osnovu provedenih ispitivanja ponude preporuke čijim provođenjem nadležne institucije mogu unaprijediti upravljanje tim zemljištem.

Pristup reviziji je dominantno problemski sa elementima pristupa orijentisanog na rezultate. Problemski pristup podrazumijeva ispitivanje uzroka problema u raspolaganju poljoprivrednim zemljištem u svojini RS putem zakupa i njihovih posljedica na rezultate tog procesa. Pristup orijentisan na rezultate bavi se ispitivanjem stepena efikasnosti, odnosno rezultata ostvarenih davanjem u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS. Rezultat, u kontekstu ove revizije, je poljoprivredno zemljište u svojini RS dato u zakup i obrađeno od strane zakupoprimca. U skladu sa navedenim, ova revizija je dominantno studija efikasnosti procesa davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS korisnicima.

Ova revizija se bavila sljedećim osnovnim pitanjem:

### **Da li je raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u svojini RS putem zakupa efikasno?**

U okviru ovog osnovnog pitanja, revizija je ispitivanje usmjerila na sljedeća četiri pitanja:

1. Da li postojeća opredjeljenja, regulativa i evidencije obezbjeđuju potrebne upravljačke pretpostavke za efikasno raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u svojini RS?
2. Da li se postupku davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS pristupa pravovremeno i na osnovu odgovarajuće pripreme?
3. Na koji način se provodi postupak davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS?
4. Da li se praćenje, izvještavanje i analiza provedenih postupaka davanja u zakup poljoprivrednog zemljištem u svojini RS vrše u cilju unapređenja efikasnosti raspolaganja tim zemljištem?

## 1.3. Dizajn i metodološki okvir revizije

U ovom dijelu izvještaja predstavljeni su obim i ograničenja revizije, izvori iz kojih su prikupljeni podaci i informacije, metode prikupljanja i analize podataka i informacija i kriterijumi revizije za ocjenjivanje.

### 1.3.1. Obim revizije i ograničenja

Proces davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS, u kontekstu ove revizije, obuhvata postupke i aktivnosti utvrđivanja površina i stanja raspoloživog poljoprivrednog zemljišta u svojini RS i uspostavljanja potpunih i pouzdanih evidencija, kao i postojanje i primjenu odgovarajućih regulatornih, razvojnih i planskih dokumenata relevantnih za raspolaganje tim zemljištem putem zakupa. Takođe, obuhvata i pripremu, pokretanje i provođenje postupaka davanja zemljišta u zakup, praćenje i analize provedenih postupaka

i realizacije ugovora o zakupu, obnovu ugovora o zakupu te preduzimanja mjera za unapređenje stanja u ovoj oblasti.

U ovoj reviziji učinka ključna ispitivanja i prikupljanja podataka, dokumenata i informacija izvršena su u Vladi RS–MPŠV i JLS. U procesu davanja poljoprivrednog zemljišta u zakup, prema relevantnoj regulativi, uloge i odgovornosti ovih institucija su primarne. Takođe, navedene institucije trebale bi raspolagati potrebnim resursima za uspješnu realizaciju aktivnosti u ovom procesu. Određene ispitivanja, u cilju sveobuhvatnijeg sagledavanja i boljeg razumjevanja revizijskog problema, izvršena su i u Ministarstvu finansija, Pravobranilaštvu Republike Srpske, Republičkoj upravi za geodetske i imovinsko-pravne poslove i Republičkoj upravi za inspeksijske poslove.

Postupci davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS, koji u kontekstu ove revizije obuhvataju aktivnosti od utvrđivanja prijedloga odluke o raspisivanje javnog oglasa za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta do zaključenja ugovora o zakupu i uvođenja zakupoprimaca u posjed zemljišta, detaljnije su sagledavani u odabranom uzorku od šest JLS (Bijeljina, Gradiška, Kozarska Dubica, Pelagićevo, Srbac i Trebinje). Ispitivani su postupci davanja poljoprivrednog zemljišta u zakup koji su bili u nekoj fazi provođenja u periodu 2015-2019. godina.

Izbor uzorka JLS je izvršen prema sljedećim kriterijumima: administrativno-teritorijalni raspored, površine obradivog poljoprivrednog zemljišta, veličina procijenjenih površina (obradivog) poljoprivrednog zemljišta u svojini RS koje nisu stavljene na raspolaganje korisnicima, pokrenuti postupci davanja u zakup i površine poljoprivrednog zemljišta date u zakup korisnicima, broj zaključenih i raskinutih ugovora o zakupu, različitost pristupa i praksi.

Generalno posmatrano, revizija je obuhvatila petogodišnji period i to: 2015, 2016, 2017, 2018. i 2019. godinu. Imajući u vidu da su ugovori o zakupu zaključeni na period i do dvadeset pet godina, u pojedinim aspektima ispitivanja su vršena i u ranijem periodu, u skladu sa konkretnim potrebama i revizijskim pitanjima. Izmjene relevantnih propisa nastale u posmatranom periodu, su analizirane i uzete u obzir prilikom provođenja ispitivanja. Ovako definisan vremenski obim revizije omogućava sagledavanje ostvarenih rezultata, ključnih problema i njihovih uzroka i posljedica te donošenje pouzdanih zaključaka i davanje preporuka čijim provođenjem je moguće unaprijediti stanje u ovoj oblasti.

Jasno je da na proces davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS imaju uticaja i drugi načini raspolaganja tim zemljištem, opšte politike u oblasti poljoprivrede, aktivnosti i nadležnosti institucija poput Osnovnih sudova, Pravobranilaštva RS, Republičke uprave za geodetske i imovinsko pravne poslove i sl, ali navedeno nije bilo predmet ispitivanja u ovoj reviziji učinka. Revizija se nije bavila pitanjima usklađenosti sa propisima i imovinsko-pravnim odnosima, osim u dijelu i na način koji je direktno u vezi sa efikasnošću davanja poljoprivrednog zemljišta u svojini RS u zakup. Takođe, nisu vršena konkretna ispitivanja načina i namjenskog utroška sredstava ostvarenih po osnovu ZoPZ.

### **1.3.2. Izvori revizijskih dokaza**

U cilju davanja odgovora na postavljena revizijska pitanja, potrebni podaci, informacije i dokumentacija dominantno su prikupljeni u institucijama obuhvaćenih ovom revizijom:

- MPŠV;
- JLS.

U ovim institucijama, izvori podataka i informacija su bili:



- strateški akti, planovi i programi koji se bave određenim aspektima upravljanja poljoprivrednim zemljištem;
- zakonski i podzakonski propisi relevantni za poljoprivredno zemljište;
- zaključci i drugi akti Vlade RS relevantni za raspolaganje poljoprivrednim zemljištem;
- izvještaji i informacije nadležnih institucija u vezi sa raspolaganjem poljoprivrednim zemljištem;
- evidencije o poljoprivrednom zemljištu;
- odluke, rješenja i drugi akti nadležnih institucija u vezi sa davanjem poljoprivrednog zemljišta u zakup;
- javni oglasi za davanje poljoprivrednog zemljišta u svojini RS u zakup;
- izvještaji, informacije, prijedlozi, zapisnici i drugi dokumenti nadležnih organa i komisija u vezi sa postupcima davanja poljoprivrednog zemljišta u zakup;
- ugovori o zakupu poljoprivrednog zemljišta u svojini RS;
- zapisnici o uvođenju u posjed zakupoprimalaca;
- budžeti, izvještaji o izvršenju budžeta i drugi finansijski izvještaji i dokumenti.

Određeni podaci, informacije i dokumentacija su prikupljeni i iz drugih izvora kao što su:

- Ministarstvo finansija;
- Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove;
- Republička uprava za inspeksijske poslove;
- Pravobranilaštvo RS;
- korisnici i potencijalni korisnici poljoprivrednog zemljišta u svojini RS;
- udruženja poljoprivrednih proizvođača;
- studije, publikacije, izvještaji i informacije vladinih, nevladinih, međunarodnih i drugih organizacija, a koje su se bavile ovom tematikom;
- stručna literatura, naučni i stručni radovi i publikacije.

### 1.3.3. Metode prikupljanja i analize dokaza

Potrebne podatke i informacije revizija je prikupila primjenom sljedećih metoda:

- inspekcijom - pregledom dokumentacije;
- uvidom u strateška akta, planove i programe;
- proučavanjem zakonskih i podzakonskih propisa;
- proučavanjem studija, publikacija, izvještaja i informacija;
- intervjuima sa predstavnicima institucija obuhvaćenih revizijom i drugih institucija iz kojih će se prikupljati podaci;
- intervjuima sa predstavnicima poljoprivrednih proizvođača i zakupcima;
- proučavanjem iskustava i praksi drugih zemalja;
- upitnicima;
- posmatranjem i fotografisanjem stanja na terenu.

Analiza i vrednovanje prikupljenih revizijskih dokaza izvršeno je primjenom sljedećih metoda:

- metode analize i sinteze;
- analiza strategija, politika, planova i programa koji se odnose na raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u svojini RS;
- analiza zakonskih i podzakonskih propisa;
- kvalitativne analize intervjua, upitnika, procesa, dokumentacije, podataka i informacija;
- metode statističke analize;
- metode indukcije i dedukcije;

- komparativne metode;
- mapiranje procesa, postupaka i procedura;
- kauzalne metode.

Na osnovu definisanog obima revizije, utvrđenih izvora i načina prikupljanja potrebnih podataka i informacija, te njihovom adekvatnom analizom, obezbijeđeni su dovoljni, relevantni i pouzdani revizijski dokazi u ovoj reviziji učinka. Zatim, primjenom definisanih kriterijuma formirani su nalazi i zaključci revizije i ponuđene preporuke nadležnim institucijama za unapređenje procesa davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS.

#### 1.3.4. Kriterijumi revizije

Kriterijumi revizije proizilaze iz definisanog revizijskog problema i formulisani su u skladu sa konkretnim pitanjima. Uglavnom se zasnivaju na iskazanim opredjeljenjima, regulativi i dobrim upravljačkim praksama.

Kriterijumi koji su primjenjeni tokom provođenja glavne studije su:

- Postojanje, jasnoća i realizacija opredjeljenja nadležnih institucija u pogledu raspolaganja poljoprivrednim zemljištem;
- Pravni i administrativni okvir u oblasti raspolaganja poljoprivrednim zemljištem;
- Postojanje i provođenje programsko-planskih dokumenta u vezi sa raspolaganjem poljoprivrednim zemljištem u svojini RS;
- Postojanje, kompletnost i pouzdanost evidencija o poljoprivrednom zemljištu u svojini RS;
- Postojanje funkcionalnog informacionog sistema i baze podataka o poljoprivrednom zemljištu u svojini RS kao osnove za donošenje upravljačkih odluka;
- Jednostavan i brz postupak davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS;
- Postojanje i primjena jasnih procedura u pogledu načina i učestalosti praćenja, izvještavanja, te nadzora u pogledu davanja ovog zemljišta u zakup;
- Postojanje i sadržaj izvršenih analiza i na njima zasnovanih prijedloga mjera za unapređenje stanja u oblasti raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u svojini RS putem zakupa;
- Dobre upravljačke prakse;
- Stavovi i očekivanja korisnika i potencijalnih korisnika poljoprivrednog zemljišta u svojini RS;
- Relevantne prakse država okruženja.

#### 1.4. Sadržaj i struktura izvještaja

Ovaj izvještaj revizije učinka sadrži pet uzajamno povezanih poglavlja, u kojima su predstavljeni:

1. Uvod – osnovni razlozi i motivi zbog kojih se GSRJS RS opredijelila da provede reviziju učinka u oblasti davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS. U ovom poglavlju predstavljeni su dizajn i metodološki okvir revizije učinka (revizijski problem, revizijska pitanja, obim i ograničenja revizije, kriterijumi revizije, izvori, metode prikupljanja, analize i vrednovanja revizijskih dokaza).

2. Opis predmeta revizije – karakteristike predmeta revizije, regulativa karakteristična za oblast poljoprivrednog zemljišta, prije svega, u segmentu raspolaganja istim putem zakupa, te relevantne uloge, nadležnosti i odgovornosti institucija u RS u kontekstu ispitivanog revizijskog problema.

3. Nalazi – daju odgovore na postavljeno osnovno i ostala revizijska pitanja. Nalazi revizije podijeljeni su u nekoliko potpoglavlja, u skladu sa revizijskim pitanjima.

4. Zaključci – zaključci koji su zasnovani na nalazima revizije.

5. Preporuke – date su preporuke čijim provođenjem bi trebalo da se obezbijedi efikasnije davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS.

Izveštaj sadrži i priloge koji omogućavaju bolje razumijevanje predmeta revizije, te nalaza, zaključaka i preporuka revizije učinka.

## 2. OPIS PREDMETA REVIZIJE

### 2.1. Karakteristike predmeta revizije

Predmet davanja u zakup je poljoprivredno zemljište u svojini RS, kao i određeno poljoprivredno zemljište<sup>14</sup> kojim RS ima pravo raspolaganja na osnovu važećih propisa, a u evidencijama nepokretnosti trenutno se ne vodi kao njena svojina i posjed.

Razvojno-planska dokumenta, čija je obaveza donošenja utvrđena ZoPZ, a koja su relevantna za ovu reviziju učinka, su osnove zaštite, uređenja i korišćenja poljoprivrednog zemljišta i naročito (godišnji) program korišćenja poljoprivrednog zemljišta u svojini RS.

Poljoprivredno zemljište u svojini RS može se staviti na raspolaganje pravnim i fizičkim licima: davanjem u zakup, prometom poljoprivrednog zemljišta ili koncesijom pravnim licima, isključivo radi zasnivanja poljoprivredne proizvodnje. Način, uslovi i postupak davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS, koji su uređeni Pravilnikom DZ obuhvataju čitav niz koraka i aktivnosti subjekata, prije svega JLS, MPŠV i ponuđača, počev od aktivnosti pripreme javnog oglasa za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS, preko raspisivanja javnog oglasa, zaprimanja prispjelih ponuda, utvrđivanja najpovoljnijih ponuda, zaključenja ugovora o zakupu i uvođenja zakupoprimaca u posjed, do praćenja realizacije ugovora o zakupu i nadzora u ovoj oblasti.

Navedeno zemljište daje se u zakup putem javnog oglasa pribavljanjem pisanih ponuda, a izuzetno, ako nije dodijeljeno u zakup na osnovu prethodno provedenog javnog oglasa za pribavljanje pisanih ponuda, dodijeljuje se putem javnog oglasa za usmeno javno nadmetanje. U slučaju neuspjelog postupka davanja zemljišta u zakup putem pisanih ponuda, postupak se ponavlja putem javnog nadmetanja do konačnog davanja zemljišta u zakup. Ukoliko nakon zaključenja ugovora sa najpovoljnijim ponuđačem cjelokupno zemljište iz javnog oglasa ne bude dodijeljeno, Komisija za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta može pozvati ponuđače čije ponude nisu prihvaćene kao najpovoljnije da podnesu nove pismene ponude za poljoprivredno zemljište koje nije dodijeljeno. Poljoprivredno zemljište može se davati u zakup po sistemu katastarske čestice, dijela ili dijelova katastarskih čestica i blok parcele koja se sastoji od dvije ili više grupisanih susjednih katastarskih čestica.

Dodjela poljoprivrednog zemljišta u svojini RS putem pribavljanja pisanih ponuda vrši se po fiksnim iznosima godišnje zakupnine po ha, koji su utvrđeni u zavisnosti od klasa poljoprivrednog zemljišta i razreda u koje je konkretna JLS svrstana prema visinskim pojasima karakterističnim za poljoprivrednu proizvodnju. U skladu sa tim, godišnja zakupnina poljoprivrednog zemljišta je utvrđena u rasponu od 30 do 120 KM po ha. Putem javnog nadmetanja dodjela zemljišta se vrši prema početnim cijenama godišnje zakupnine utvrđenim na prethodno naveden način.

Utvrđeni postupci za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta putem pribavljanja pisanih ponuda i putem usmenog javnog nadmetanja ne razlikuju se značajno u pogledu učesnika, faza i aktivnosti. Ključna razlika je u tome što se, umjesto bodovanja pisanih ponuda po

---

<sup>14</sup> Poljoprivredno zemljište na teritoriji Republike Srpske upisano u javnim evidencijama kao opštenarodna imovina, bez upisanog prava korišćenja, upravljanja ili raspolaganja, društvena, odnosno državna svojina sa pravom korišćenja, upravljanja ili raspolaganja u korist preduzeća koja su bila predmet privatizacije ili je upisano kao posjed tih preduzeća.

Poljoprivredno zemljište na teritoriji Republike Srpske upisano u javnim evidencijama kao opštenarodna imovina, bez upisanog prava korišćenja, upravljanja ili raspolaganja, društvena, odnosno državna svojina sa pravom korišćenja, upravljanja ili raspolaganja ili kao posjed bivših društveno-pravnih lica sa sjedištem van teritorije Republike Srpske.

utvrđenim kriterijumima i rangiranja ponuđača, u drugom slučaju odabir najpovoljnijeg ponuđača vrši na osnovu usmenog javnog nadmetanja.

Privredna društva, preduzetnici i fizička lica mogu se prijaviti za dodjelu poljoprivrednog zemljišta u zakup ukoliko ispunjavaju propisane opšte i posebne uslove, s tim da konkretne posebne uslove utvrđuje JLS u skladu sa stanjem razvijenosti poljoprivredne proizvodnje na području na kome se vrši dodjela poljoprivrednog zemljišta u zakup. Utvrđene su maksimalne površine poljoprivrednog zemljišta koje se mogu dati pojedinačnim zakupoprimcima u zakup, pri čemu konkretna ograničenja površina propisuje JLS javnim oglasom.

Zemljište dato u zakup ne može se dati u podzakup, niti druga lica mogu po bilo kom osnovu koristiti to zemljište po osnovu dogovora sa zakupoprimcem.

Ugovor o zakupu poljoprivrednog zemljišta u svojini RS može se obnoviti za isti period ukoliko zakupoprimac ispunjava obaveze iz ugovora i želi da nastavi rad na poljoprivrednom zemljištu koje je dobio u zakup, prema proceduri propisanoj Pravilnikom DZ. Takođe, istim aktom je utvrđeno da pravo prvenstva za dodjelu u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS imaju privredna društva, preduzetnici i fizička lica, koji su podnijeli zahtjev za obnovu prethodnog ugovora o zakupu, ali taj ugovor nisu mogli da obnove jer nisu bili u mogućnosti da koriste cjelokupnu površinu poljoprivrednog zemljišta koje je bilo predmet ugovora o zakupu. Ponude za zakup podnesene od strane ponuđača koji imaju zaključen ugovor o koncesiji se razmatraju ukoliko nema ponuda drugih ponuđača.

## **2.2. Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti**

Poljoprivrednim zemljištem u svojini RS, kao prirodnim bogatstvom i dobrom od opšteg interesa, raspolaže i upravlja Vlada RS, odnosno resorno nadležno MPŠV.

U kontekstu davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS, ključne uloge i nadležnosti, prije svega na osnovu propisa iz oblasti poljoprivrednog zemljišta, su raspodijeljene između MPŠV i JLS, te manjim dijelom drugih institucija javnog sektora poput Republičke uprave za inspeksijske poslove. Određene uloge i odgovornosti, bitne za predmet ispitivanja, utvrđene su u propisima koji se odnose na obligacione odnose, imovinsko-pravne odnose, uloge i nadležnosti republičke uprave i lokalne samouprave i sl.

Narodna skupština RS, kao organ zakonodavne vlasti, usvaja zakone u oblasti poljoprivrednog zemljišta i druge relevantne zakone. Takođe, donosi strateške dokumente u oblasti poljoprivrede.

Najznačajnije uloge, nadležnosti i odgovornosti u raspolaganju poljoprivrednim zemljištem u svojini RS putem zakupa, prema ZoPZ, imaju Vlada RS, MPŠV te JLS, naročito u pogledu realizacije operativnih zadataka davanja u zakup tog zemljišta.

Nadležnosti i zadaci Vlade RS za temu koja je bila predmet ispitivanja revizije su sljedeće:

- ✓ Donosi odluku o izradi Osnove Republike;
- ✓ Donosi Osnovu Republike koja se objavljuje u "Službenom glasniku Republike Srpske";
- ✓ Ukoliko korisnik poljoprivrednog zemljišta u svojini RS ne koristi duže od jedne ekonomske godine zemljište za poljoprivrednu proizvodnju, Vlada RS može, na prijedlog nadležnog organa opštine, odnosno grada, to zemljište preuzeti i dati na privremeno korišćenje drugim pravnim i fizičkim licima u svrhu obavljanja poljoprivredne proizvodnje.

MPŠV, kao resorno nadležno ministarstvo za ovu oblast, ima sljedeće zadatke:

- ✓ Odluku o izradi Osnove opštine donosi skupština opštine, nakon prethodno pribavljene saglasnosti MPŠV;

- ✓ Donosi program za izradu Osnove Republike;
- ✓ Program za izradu Osnove opštine, donosi skupština jedinice lokalne samouprave uz saglasnost MPŠV;
- ✓ Osnovu za opštinu donosi skupština opštine, uz prethodno pribavljeno mišljenje MPŠV;
- ✓ U svrhu vođenja informacionog sistema o poljoprivrednom zemljištu, odnosno zemljišnog informacionog sistema, MPŠV vodi podatke o zemljišnom pokrivaču, načinu korišćenja, pedološkim i bonitetnim osobinama, potencijalnoj eroziji, plodnosti zemljišta, promjeni namjene, pogodnosti za uzgoj određenih kultura, površinama poljoprivrednog zemljišta u svojini RS datim u zakup i koncesiju, monitoringu, degradaciji i druge podatke o stanju poljoprivrednog zemljišta;
- ✓ U vođenju evidencije o poljoprivrednom zemljištu MPŠV ostvaruje saradnju sa organom nadležnim za imovinsko-pravne poslove i institucijama u čijoj nadležnosti je prikupljanje i obrada podataka o poljoprivrednom zemljištu;
- ✓ Poljoprivredno zemljišta u svojini RS koristi se u skladu sa godišnjim programom korišćenja, koji donosi skupština jedinice lokalne samouprave uz saglasnost MPŠV;
- ✓ Ukoliko jedinica lokalne samouprave ne donese godišnji program korišćenja u propisanom roku, MPŠV može pokrenuti postupak dodjele koncesije za korišćenje nedodijeljenog poljoprivrednog zemljišta;
- ✓ Odluku o raspisivanju javnog oglasa, kao i uslove oglasa za zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS utvrđuje i donosi skupština JLS (opštine i grada) na čijoj se teritoriji nalazi poljoprivredno zemljište u svojini RS, uz prethodno pribavljenu saglasnost MPŠV;
- ✓ Skupština JLS (opštine i grada) donosi odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača i dodjeli poljoprivrednog zemljišta u svojini RS u zakup, uz prethodno pribavljenu saglasnost MPŠV;
- ✓ U slučaju prestanka ugovora o zakupu, zakupoprimac je dužan u roku od šest mjeseci od dana prestanka ugovora o zakupu da preda zemljište u posjed MPŠV;
- ✓ Vršiti upravni nadzor nad sprovođenjem ZoPZ;
- ✓ Donosi program korišćenja poljoprivrednog zemljišta u svojini RS.

Resorni ministar ima sljedeće nadležnosti i zadatke:

- ✓ Donosi pravilnik kojim se propisuje sadržaj, način izrade i donošenja programa za izradu osnove;
- ✓ Obrazuje komisiju koju obavlja stručnu kontrolu Osnove Republike;
- ✓ Donosi pravilnik kojim se propisuju uslovi i način davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS.

Nadležnosti i zadaci JLS su sljedeći:

- ✓ Odluku o izradi Osnove opštine donosi skupština opštine, nakon prethodno pribavljene saglasnosti MPŠV;
- ✓ Program za izradu Osnove opštine, donosi skupština jedinice lokalne samouprave uz saglasnost MPŠV;
- ✓ Stručnu kontrolu Osnove opštine vrši komisija, koju obrazuje skupština opštine;
- ✓ Osnovu za opštinu donosi skupština opštine, uz prethodno pribavljeno mišljenje MPŠV i ona se objavljuje u službenom glasilu opštine;
- ✓ Opštine su dužne da MPŠV obavezno dostave jedan primjerak Osnova opštine u elektronskom obliku;
- ✓ Ukoliko korisnik poljoprivrednog zemljišta u svojini RS ne koristi duže od jedne ekonomske godine zemljište za poljoprivrednu proizvodnju, Vlada RS može, na prijedlog nadležnog organa opštine, odnosno grada, to zemljište preuzeti i dati na privremeno korišćenje drugim pravnim i fizičkim licima u svrhu obavljanja poljoprivredne proizvodnje;

- ✓ Poljoprivredno zemljišta u svojini RS koristi se u skladu sa godišnjim programom korišćenja, koji donosi skupština jedinice lokalne samouprave uz saglasnost MPŠV;
- ✓ Odluku o raspisivanju javnog oglasa, kao i uslove oglasa za zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS utvrđuje i donosi skupština JLS (opštine i grada) na čijoj se teritoriji nalazi poljoprivredno zemljište u svojini RS, uz prethodno pribavljenu saglasnost MPŠV;
- ✓ Skupština JLS (opštine i grada) donosi odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača i dodjeli poljoprivrednog zemljišta u svojini RS u zakup, uz prethodno pribavljenu saglasnost MPŠV;
- ✓ Na osnovu odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača na javnom oglasu za zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS, načelnik opštine ili gradonačelnik i izabrani ponuđač zaključuju ugovor o zakupu;
- ✓ JLS dužna je da u roku od sedam dana od dana zaključenja ugovora o zakupu dostavi po jedan primjerak ugovora o zakupu nadležnom organu za vođenje javnih zemljišnih evidencija i MPŠV;
- ✓ JLS koje zaključe ugovore o zakupu poljoprivrednog zemljišta dužne su da MPŠV godišnje dostavljaju izvještaj o realizaciji zaključenih ugovora.

Inspeksijski nadzor nad izvršavanjem ZoPZ i podzakonskih propisa donesenih na osnovu njega obavlja poljoprivredna inspekcija u sastavu Republičke uprave za inspeksijske poslove i poljoprivredna inspekcija u sastavu jedinica lokalne samouprave. Određene uloge, prema navedenom zakonu, imaju i druge institucije poput Republičke uprave za geodetske i imovinsko-pravne odnose.

Konkretne nadležnosti MPŠV i JLS i brojne, prije svega, operativne aktivnosti u postupku davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS, kao i obnovi ugovora o zakupu, su utvrđene Pravilnikom DZ.

### **2.3. Pravni i administrativni okvir karakterističan za područje i predmet revizije**

Narodna skupština RS je, na prijedlog Vlade RS, donijela strateške i razvojne dokumente koje su, u pojedinim segmentima, važne i za raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u svojini RS putem zakupa:

- Strategija razvoja poljoprivrede Republike Srpske do 2015. godine;
- Akcioni plan za realizaciju ciljeva strategije razvoja sektora poljoprivrede (2007 – 2016);
- Strateški plan razvoja poljoprivrede i ruralnih područja Republike Srpske 2016-2020.;
- Programi ekonomskih reformi Republike Srpske doneseni u periodu 2016-2019. godine.

Osnovnu pravnu regulativu u oblasti raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u svojini RS, karakterističnu za davanje istog u zakup, čine ZoPZ i podzakonski propisi doneseni na osnovu njega, od kojih je za ovu reviziju učinka najznačajniji Pravilnik DZ. Ovim propisima su utvrđeni obaveza, sadržaj i postupak donošenja programsko-planskih dokumenata, priprema i provođenje postupka davanja u zakup zemljišta, nadzor i praćenja realizacije ugovora o zakupu i sl.

Za razumijevanje uzajamnog odnosa, uloga i odgovornosti Vlade RS, MPŠV i JLS, u kontekstu ispitivane teme, značajni su:

- Zakon o republičkoj upravi;
- Zakon o lokalnoj samoupravi;
- Propisi iz oblasti obligacionih i imovinsko-pravnih odnosa i sl.

Postoji i niz drugih dokumenata<sup>15</sup> značajnih za predmet ispitivanja ove revizije, kao što su:

- Osnova zaštite, korišćenja i uređenja poljoprivrednog zemljišta Republike Srpske kao komponente procesa planiranja korišćenja zemljišta
- Relevantni zaključci Vlade RS;
- Relevantna rješenja, odluke i drugi akti doneseni u MPŠV i JLS;
- Ugovori o zakupu poljoprivrednog zemljišta;
- Dokument o politici dodjele koncesija.

---

<sup>15</sup> Prilog broj 1 – Lista referenci



### **3. NALAZI**

Poljoprivredno zemljište je važan i ograničen resurs i efikasno upravljanje istim, naročito onim koje RS neposredno raspolaze, je bitan element za realizaciju politika u oblasti poljoprivrede i društva u cjelini.

U uslovima nepotpunih i nepouzdanih evidencija o ukupnom poljoprivrednom zemljištu u svojini RS, njegovom stanju i korišćenju, izostala su jasna opredjeljenja i programsko-planski dokumenti na kojima bi se zasnivalo djelovanje u ovoj oblasti. Pripremi postupka davanja u zakup se uglavnom pristupa spontano, sam postupak je relativno složen, opterećen određenim poteškoćama, a što se odražava i na njegovo trajanje.

#### **3.1. Upravljačke pretpostavke za raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u svojini Republike Srpske**

Bitne pretpostavke za uspješno raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u svojini RS putem zakupa jesu postojanje ažurnih i potpunih baza podataka i evidencija o tom zemljištu, utvrđeni ciljevi i jasna opredjeljenja u pogledu primjene ovog načina raspolaganja i odgovarajući propisi.

RS ne raspolaze informacionim sistemom niti potpunim i pouzdanim evidencijama o poljoprivrednom zemljištu u svojini RS za kreiranje jasnih opredjeljenja u ovoj oblasti. Stoga se djelovanje u ovoj oblasti uglavnom odvijalo na osnovu zaključaka Vlade RS. Uglavnom je izostalo donošenje propisanih i potrebnih programsko-planskih dokumenata. Regulatorni okvir nije potpun i jasan da bi omogućio efikasno davanje poljoprivrednog zemljišta u zakup.

##### **3.1.1. Opredjeljenja nadležnih institucija i relevantni propisi**

###### **Opredjeljenja nadležnih institucija u pogledu raspolaganja poljoprivrednim zemljištem**

Generalni ciljevi i politike u oblasti poljoprivrede su utvrđeni u Strateškom planom razvoja poljoprivrede i ruralnih područja Republike Srpske 2016-2020. Strateški ciljevi i podciljevi, utvrđeni u ovom dokumentu, ne odnose se direktno na tematiku raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u svojini RS.<sup>16</sup> U Strateškom planu ukazuje se na probleme i potrebu donošenja zakonskih i podzakonskih akata za efikasno rješavanje imovinsko-pravnih pitanja vezanih za poljoprivredno zemljište, ažuriranja zemljišnih evidencija i njihovu digitalizaciju, donošenja programa korišćenja poljoprivrednog zemljišta u svojini RS, povećanje nivoa obrađenosti ukupnog obradivog poljoprivrednog zemljišta i sl.

Navedeni problemi su, i posljednje godine realizacije navedenog Strateškog plana, veoma aktuelni i direktno se odražavaju na realizaciju zakupa poljoprivrednog zemljišta u svojini RS.

Ni u Programima ekonomskih reformi Republike Srpske donesenim u periodu 2016-2019. godine, tematika raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u svojini RS nije direktno razmatrana.

---

<sup>16</sup> Strategijom razvoja poljoprivrede Republike Srpske do 2015. godine bilo je planirano donošenje strategije korišćenja, uređenja i zaštite zemljišta u RS, te definisanje akcionog plana za realizaciju strategije, kao i osnivanje Agencije za zemljište.

Vlada RS je sredinom 2006. godine donijela zaključak<sup>17</sup> u kojem je utvrdila da, u toj fazi dodjele poljoprivrednog zemljišta pod koncesiju, okvirno 3/4 ukupne površine zemljišta bude predmet dodjele putem koncesije, uvažavajući načelo neusitnjavanja posjeda. Preostali dio, okvirno 1/4 zemljišta (izdvojene parcele, rubna područja i sl.), prema tom zaključku, biće predmet dodjele u narednoj fazi, putem zakupa, prevashodno za potrebe naučnog i naučnoistraživačkog rada (škole, fakulteti, instituti), organsku i integralnu proizvodnju, razvoj farmerstva, potrebe opština, razvoj malog i srednjeg preduzetništva u oblasti agrara.

Vidljivo je da su tadašnja opredjeljenja fokusirana na koncesije, a putem zakupa se planiraju dodijeliti rubne, izdvojene i manje parcele, za veoma različite namjene. Iako se radi se o zaključku Vlade RS donesenom prije 14 godina, koji definiše okvirni odnos dodjele poljoprivrednog zemljišta u svojini RS putem zakupa i koncesije u tom periodu, reviziji nisu prezentovani dokumenti sa iskazanim opredjeljenjima nadležnih institucija iz kasnijeg perioda, kojima je navedeni okvirni omjer potvrđen ili drugačije definisan. Konkretna opredjeljenja u pogledu namjene i korisnika zemljišta koje se dodjeljuje putem zakupa ni u kasnijim dokumentima nisu detaljnije precizirana.

Prilikom provođenja aktivnosti na izradi Dokumenta o politici dodjele koncesija tokom 2019. godine, većina JLS koje su odgovorile na dopise Komisije za koncesije i MPŠV su, u pogledu raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u svojini RS u narednom periodu, dale prednost zakupu u odnosu na koncesiju.

Zaključkom Vlade RS donesenim krajem 2013. godine<sup>18</sup> ukazano je da problemi neažurnosti podataka o poljoprivrednom zemljištu u zemljišnim knjigama i drugim javnim evidencijama o nepokretnostima i pravima na nepokretnostima, otežavaju da Vlada RS pravilno i zakonito raspolaze istim putem dodjele koncesija ili davanja u zakup i dovode do brojnih sudskih sporova kojima se nanosi šteta budžetu RS. U tom kontekstu zaključkom su utvrđene određene aktivnosti i njihovi nosioci u cilju stvaranja tačne i ažurne javne evidencije o poljoprivrednom zemljištu u svojini RS i sprečavanja potencijalnih šteta po RS. Tačkom četiri ovog zaključka je utvrđeno da „Vlada RS je stava da se raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u svojini RS, u smislu dodjele koncesija ili davanja u zakup, ubuduće mogu preduzimati samo na onim nepokretnostima za koje su podaci u javnim evidencijama ažurni i pouzdani, a imovinsko-pravni odnosi riješeni.“ Navedeno nesumnjivo ukazuje na potrebu da se riješi pitanje pouzdanosti i ažurnosti evidencija o zemljištu, te da se u zakup daje zemljište koje ne može dovesti do sudskih sporova i štete po budžet. Ovim zaključkom Vlada RS se obavezala da će posebnim rješenjem formirati inter-resornu radnu grupu sa zadatkom da izvrši analizu usaglašenosti propisa koji regulišu oblast imovinskih odnosa na poljoprivrednom zemljištu i eventualno predloži izmjene i dopune istih u cilju usklađivanja važećih propisa koji uređuju svojinskopravni status poljoprivrednog zemljišta, kao dobra od opšteg interesa.

Vlada RS je sredinom 2015. godine donijela zaključak<sup>19</sup> kojim je zadužila MPŠV da sa nadležnim organima svih JLS na kojima se nalazi poljoprivredno zemljište kojim raspolaze RS, ubrza postupke dodjele istog putem zakupa i/ili koncesije. Takođe, zadužila je MPŠV da prati realizaciju svih zaključenih ugovora o zakupu i koncesiji, kontinuirano saraduje sa Poreskom upravom RS, te da, prema svim zakupoprincima i koncesionarima koji ne izvršavaju ugovorne obaveze, pokrene sve zakonom i ugovorom definisane procedure. U Informaciji o stanju dodjele poljoprivrednog zemljišta putem zakupa i koncesija, koja je bila

---

<sup>17</sup> Zaključak Vlade RS broj 04/1-012-1256/06 od 25.05.2006. godine, donesen na osnovu Izvještaja Komisije za provođenje postupka revizije dodjele koncesija za korišćenje poljoprivrednog zemljišta u svojini RS, po objavljenom Javnom pozivu za prikupljanje samoinicijativnih ponuda

<sup>18</sup> Zaključak Vlade RS broj 04/1-012-2743/13 od 18.12.2013. godine, donesen na osnovu Informacije o stanju u oblasti koncesija i zakupa na poljoprivrednom zemljištu s prijedlozima rješenja

<sup>19</sup> Zaključak Vlade RS broj 04/1-012-2-1120/15 od 28.05.2015. godine, donesen na osnovu Informacije o stanju dodjele poljoprivrednog zemljišta putem zakupa i koncesija

osnova za donošenje ovog zaključka, iskazana je namjera da se do tada identifikovano nedodijeljeno poljoprivredno zemljište u svojini RS, površine 5.530 ha, u narednom periodu većinom dodijeljuje putem zakupa, a svega 1/5 putem koncesije. Navedenim zaključkom se ukazuje na potrebu efikasnije dodjele poljoprivrednog zemljišta u svojini RS putem zakupa i koncesija, te potrebu (bolje) saradnje institucija, praćenja realizacije ugovora i preduzimanja mjera prema onima koji ne izvršavaju ugovorne obaveze.

Vlada RS je donijela i zaključak kojim je zadužila Republičku upravu za geodetske i imovinsko-pravne poslove da MPŠV i JLS pruži svu tehničku i stručnu pomoć za identifikaciju površina poljoprivrednog zemljišta u svojini RS na području konkretne JLS.

Iz reviziji prezentovanih dokumenata je vidljivo da je usmjeravanje djelovanja nadležnih institucija u ovoj oblasti, umjesto strateškim i razvojnim dokumentima, često je vršeno putem zaključaka Vlade RS, donesenih u cilju rješavanja uočenih problema. U strateškim dokumentima i zaključcima Vlade RS nisu jasno navedeni, odnosno konkretizovani ciljevi koji se žele postići i njihovi prioriteti (identifikovanje dijela ili svih raspoloživih površina poljoprivrednog zemljišta, legalno korišćenje zemljišta ili tolerisanje nelegalnog korišćenja u funkciji sprečavanja zarastanja, veća obrađenost zemljišta bez obzira na visinu zakupnine ili veći javni prihodi i viša cijena zakupnina, rejonizacija proizvodnje ili davanje u zakup zemljišta za sve vrste proizvodnje, veća produktivnost i ukрупnjavanje proizvođača i površina ili zadovoljenje potreba manjih proizvođača i ostanak stanovništva na selu itd.), načini na koji se žele postići (zakup, koncesija, prodaja), rokovi u kojima se nešto želi postići, mjere i aktivnosti koje treba preduzeti, obim i način obezbjeđenja potrebnih resursa i sl.

### **Propisi relevantni za raspolaganje poljoprivrednim zemljištem**

Važeći ZoPZ donesen je 2006. godine, a u međuvremenu su izvršene četiri njegove izmjene i dopune. Ključna odgovornost za upravljanje poljoprivrednim zemljištem u svojini RS, pa i raspolaganje istim putem zakupa, je u nadležnosti Vlade RS, te MPŠV kao resorno nadležnog ministarstva. Izmjenama ovog propisa iz 2012. godine izvršeno je prenošenje značajnog obima poslova i odgovornosti na JLS, a MPŠV je nadležno za davanje određenih saglasnosti. Resornom ministarstvu su, na ovaj način, ograničeni instrumenti za direktno raspolaganje zemljištem putem zakupa koji bi se mogli primijeniti, ako iz bilo kog razloga JLS ne pokrene postupak davanja zemljišta u zakup ili ne izvršava neku od aktivnosti u procesu. Navedene izmjene su obrazložene administrativnom složenošću postupka, malim brojem izvršilaca u MPŠV koji rade na ovim poslovima, što ima za posljedicu vrlo sporu i otežanu realizaciju dodjele poljoprivrednog zemljišta u svojini RS posredstvom zakupa, interesom JLS da se ubrza postupak, kao i prijedlozima dvije JLS da se procedure zakupa zemljišta prenesu na JLS. Jedna od tih JLS nakon izmjena propisa nije uopšte provodila postupak davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS. Reviziji nije prezentovano da je prenosu i povjeravanju navedenih poslova JLS prethodila izrada elaborata o opravdanosti, kao i preduzimanje drugih potrebnih aktivnosti<sup>20</sup>.

ZoPZ ne uređuje posebnim odredbama raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u svojini JLS, pa su prakse JLS u pogledu raspolaganja tim zemljištem različite. Pojedine JLS takvo zemljište daju u zakup u okviru postupaka davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS, dok druge JLS vlastito poljoprivredno zemljište daju u zakup po drugačijim procedurama i na osnovu drugih propisa (Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o poljoprivrednim zadrugama i sl.).

U narednim nalazima, prilikom opisivanja konkretnih problema koji utiču na efikasnost raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u svojini RS putem zakupa, detaljnije su

---

<sup>20</sup> Zakon o republičkoj upravi i Zakon o lokalnoj samoupravi

prezentovane činjenice u vezi sa jasnoćom i primjenom važećih propisa, prije svega ZoPZ i Pravilnika DZ, naročito u pogledu uloga, nadležnosti i odgovornosti institucija, donošenja programsko-planskih dokumenata, pripreme i pokretanja postupka davanja u zemljišta u zakup, provođenja postupka, praćenja realizacije zaključenih ugovora o zakupu, izvještavanja i sl.

### **3.1.2. Programsko-planski dokumenti i evidencije o poljoprivrednom zemljištu**

#### **Programsko-planski dokumenti relevantni za poljoprivredno zemljište**

Važni programsko-planski dokumenti u oblasti poljoprivrednog zemljišta, čija je obaveza donošenja propisana ZoPZ, su osnove zaštite, uređenja i korišćenja poljoprivrednog zemljišta koje se donose za teritoriju RS i opštine odnosno grada. Osnove opština odnosno gradova trebaju biti usaglašene sa osnovom za teritoriju RS. Za provođenje Osnova Republike propisano je donošenje srednjoročnog programa zaštite korišćenja i uređenja poljoprivrednog zemljišta, a Osnova opština godišnji program radova zaštite, uređenja i korišćenja poljoprivrednog zemljišta. Izmjenama i dopunama ZoPZ iz 2019. godine utvrđeno je da se Osnove Republike donose na period do 20 godina, a Osnove opština na period do 10 godina. Za Osnove opština modifikovan je postupak njihovog donošenja, propisana obaveza donošenja pravilnika, uvedene određene kaznene odredbe itd. Pravilnik o načinu izrade, sadržaju i donošenju programa za izradu osnove, nije donesen u propisanom roku, odnosno do zaključenja nalaza ove revizije.

Vlada RS je krajem 2009. godine usvojila dokument pod nazivom Osnova zaštite, korišćenja i uređenja poljoprivrednog zemljišta kao komponente procesa planiranja korišćenja zemljišta. Na osnovu navedenog dokumenta nije donesen jedinstven srednjoročni Program zaštite, korišćenja i uređenja poljoprivrednog zemljišta, kojim je trebalo utvrditi vrstu i obim radova koje treba izvršiti u periodu za koji se program donosi, predračun radova i ulaganja sredstava. Navedeni dokument u proteklih jedanaest godina nije ažuriran, iako za tim postoji potreba.

Do kraja 2019. godine nijedna JLS nije donijela Osnovu opštine, a nekoliko njih je bilo uglavnom u početnim fazama izrade ovog dokumenta.

U posljednje dvije godine MPŠV je u više navrata podsjećalo JLS na zakonsku obavezu donošenja Osnove opštine. Pojedine JLS su u svojim odgovorima navodile da su preduzele ili namjeravaju preduzeti određene aktivnosti u tom pogledu, dok su druge naglašavale da nemaju sredstava za izradu tog dokumenta, a pogotovu za njegovu realizaciju.

Poljoprivredno zemljište u svojini RS, prema ZoPZ, se koristi u skladu sa programom korišćenja. Navedeni dokument je temelj za konkretno raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u svojini RS, s obzirom da je trebao da sadrži ukupnu površinu zemljišta u svojini RS po katarstarskim opštinama, način korišćenja zemljišta, podatke o korisnicima zemljišta, podatke o stanju zaštite, uređenja i korišćenja zemljišta, površinu zemljišta planiranu za davanje u zakup, površinu zemljišta planiranu za koncesiju i površinu zemljišta planiranu za prodaju. Prije izmjena ZoPZ iz 2019. godine, program korišćenja je trebalo donositi MPŠV u saradnji sa JLS, dok prema trenutno važećim propisima godišnji program korišćenja donosi skupština JLS uz saglasnost MPŠV, najkasnije do kraja marta tekuće godine. Iako se donosilac programa promijenio, propisani sadržaj programa nije značajnije mijenjan. MPŠV može pokrenuti postupak dodjele koncesije za korišćenje nedodijeljenog poljoprivrednog zemljišta, ukoliko nadležni organ JLS ne donese program u propisanom roku. U prelaznim i završnim odredbama ZoPZ i dalje se navodi da će MPŠV u roku od tri mjeseca od stupanja na snagu zakona donijeti program korišćenja zemljišta u svojini Republike. Reviziji nisu prezentovane analize i motivi za ovakve izmjene propisa.

MPŠV od propisivanja do ukidanja obaveze, tj. u periodu od 2006. do 2019. godina, nije donosilo program korišćenja poljoprivrednog zemljišta u svojini RS, kao smjernice za raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u tom periodu.

### **Informacioni sistem i evidencije o poljoprivrednom zemljištu**

MPŠV nema uspostavljen informacioni sistem ili funkcionalnu bazu podataka o poljoprivrednom zemljištu u svojini RS. Ključne evidencije o tom zemljištu vode u eksel tabelama sa podacima koji su uglavnom preuzeti iz Republičke uprave za geodetske i imovinsko pravne poslove (katastarska čestica, katastarska opština, površina, kultura i klasa zemljišta, posjednik i sl.). Navedene podatke MPŠV je dopunilo sa podacima o površinama zemljišta datim u zakup i koncesiju, nazivima zakupoprimcima i koncesionarima, nedodijeljenim površinama zemljišta i sl. MPŠV takođe, u posebnim eksel tabelama vodi podatke o zaključenim i raskinutim ugovorima o zakupu, naplaćenju zakupnini itd. U skladu sa potrebama, MPŠV od Republičke uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove pribavlja posjedovne listove, listove nepokretnosti, geodetske karte i sl. U pojedinim slučajevima neke od izvršenih usluga se naplaćuju od MPŠV.

Važećim ZoPZ, odnosno izmjenama i dopunama istog iz 2019. godine, je utvrđeno da u svrhu vođenja informacionog sistema o poljoprivrednom zemljištu, odnosno zemljišnog informacionog sistema, MPŠV vodi podatke o zemljišnom pokrivaču, načinu korišćenja, pedološkim i bonitetnim osobinama, potencijalnoj eroziji, plodnosti zemljišta, promjeni namjene, pogodnosti za uzgoj određenih kultura, površinama poljoprivrednog zemljišta u svojini RS datim u zakup i koncesiju, monitoringu, degradaciji i druge podatke o stanju poljoprivrednog zemljišta.<sup>21</sup>

Obaveza uspostavljanja i vođenja zemljišnog informacionog sistema postoji od donošenja ovog zakona 2006. godine. Ranijim propisima bilo je jasno propisano da MPŠV vodi evidenciju o poljoprivrednom zemljištu u svim oblicima svojine, kao i evidenciju o svim vidovima korišćenja poljoprivrednog zemljišta u svojini RS te da evidencija o poljoprivrednom zemljištu obuhvata podatke o pojedinačnim parcelama i njihovoj površini, katastarskoj kulturi i klasi, korisniku, odnosno posjedniku poljoprivrednog zemljišta. Neuspostavljanje ovakvih evidencija otežava kreiranje politika i efikasno raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u svojini RS.

U dokumentu Osnove zaštite, korišćenja i uređenja poljoprivrednog zemljišta Republike Srpske kao komponente procesa planiranja korišćenja zemljišta, koju je Vlada RS usvojila 2009. godine, navedeno je da pravilno gazdovanje poljoprivrednim zemljištem podrazumijeva postojanje relevantne baze podataka o zemljištu koje je u vlasništvu RS te iz tog razloga jedan od prioritarnih zadataka MPŠV je kreiranje baze podataka poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu RS.

Generalno, ni JLS ne posjeduju pouzdane podatke o raspoloživim površinama, kulturama i stvarnom stanju poljoprivrednog zemljišta u svojini RS koje nije dodijeljeno na korišćenje, a nije bilo predmet zakupa. Otuda se postavlja pitanje na osnovu čega će izrađivati upotrebljive planske dokumente, poput Godišnjeg programa korišćenja poljoprivrednog zemljišta u svojini RS, i donositi upravljачke odluke.

Evidencije o poljoprivrednom zemljištu u svojini RS kojima raspolažu JLS uglavnom se svode na osnovne podatke o katastarskim česticama, odnosno površinama koje su bile predmet pripreme javnih oglasa za davanje zemljišta u zakup. Takođe, najčešće se vode u

---

<sup>21</sup> Član 16. Zakona o poljoprivrednom zemljištu

vidu eksel tabela. Do navedenih podataka uglavnom su dolazili u saradnji sa MPŠV i Republičkom upravom za geodetske i imovinsko-pravne poslove. U pogledu kultura i klasa zemljišta, pa i vlasništva, tako preuzeti podaci su često odstupali od stvarnog stanja na terenu.

Na primjeru Republike Srbije vidljiva je važnost uspostavljanja odgovarajućeg informacionog sistema u ovoj oblasti. Informacioni sistem o poljoprivrednom zemljištu Republike Srbije<sup>22</sup> omogućava da se proces davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini objedini, pojednostavi i zaokruži, od izrade godišnjeg programa korišćenja, zaštite i uređenja zemljišta, preko njegove realizacije, raspisivanja oglasa i održavanja javnih nadmetanja, do zaključenja ugovora o zakupu i praćenja naplate zakupa. U okviru informacionog sistema o poljoprivrednom zemljištu Republike Srbije su javno dostupne evidencije o dodijeljenom i slobodnom državnom poljoprivrednom zemljištu, podaci o ostvarenim cijenama zakupa i sl. Isti doprinosi smanjenju pojava uzurpacije, povećanju su površine pod zakupom, a omogućava i identifikacija neobrađenog i napuštenog zemljišta.

### **3.2. Pravovremenost i priprema davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske**

Davanjem raspoloživog zemljišta u svojini RS korisnicima u najkraćem mogućem roku obezbijedilo bi se zadovoljavanje interesa poljoprivrednih proizvođača, legalno korišćenje zemljišta, povećanje prihoda u budžetima RS i JLS, kao i realizacija širih društvenih ciljeva. Planska identifikacija cjelokupnog zemljište u svojini RS, nezavisno od pojedinačnih postupaka raspolaganja istim, umnogome bi olakšala i ubrzala davanje u zakup tog zemljišta.

Identifikaciju poljoprivrednog zemljišta u svojini RS u smislu stanja, raspoloživosti i adekvatnosti površina za davanje u zakup, JLS uglavnom vrše za dio površina, neposredno prije pokretanja postupka davanja u zakup, a u nekim segmentima i tokom postupka.

#### **3.2.1. Pravovremenost i obuhvat pripremnih aktivnosti za davanje poljoprivrednog zemljišta u zakup**

Relevantnim propisima ili planskim dokumentima, kako na nivou RS, tako i pojedinačnih JLS koje su bile predmet detaljnijeg posmatranja, nije utvrđeno koje zemljište u svojini RS i u kom roku se treba ponuditi odnosno dodijeliti korisnicima u zakup. Da bi utvrđivanje takvog roka imalo smisla, potrebno je da postoje podaci o ukupno raspoloživom zemljištu i stvarnom stanju tog zemljišta, a u zavisnosti od toga, na osnovu utvrđenih politika u ovoj oblasti, bilo bi moguće definisanje konkretnih aktivnosti i rokova.

Pravilnikom DZ je definisano da nadležni organ JLS na čijoj teritoriji se nalazi poljoprivredno zemljište, obavlja stručne poslove u vezi sa prikupljanjem potrebne dokumentacije i vođenjem postupka davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS. Takođe, definisano je da pripremu prijedloga javnog oglasa o davanju u zakup tog zemljišta, JLS u saradnji sa predstavnicima poljoprivrednih proizvođača, provodi kroz sljedeće aktivnosti:

- a) definisanje površina zemljišta za zakup,
- b) prikupljanje podataka o predmetnom zemljištu,
- v) identifikacija predmetnog zemljišta na terenu i

---

<sup>22</sup> Internet stranica: <https://gdigeoportal.rs/portal/apps/sites/#/upz>

g) utvrđivanje posebnih uslova za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta (broj i vrsta grla stoke, veličina posjeda ponuđača i drugi posebni uslovi).

Odredbama Pravilnika DZ nije konkretizovano šta navedeni poslovi i aktivnosti obuhvataju, na osnovu čega i na koji način se realizuju. Posebno je nejasno šta podrazumijeva identifikacija predmetnog zemljišta na terenu. JLS su različito tumačile i provodile ove odredbe u pogledu pribavljanja podataka i dokumentacije o zemljištu, površina zemljišta koje su bile predmet identifikacije i javnog oglasa za davanje u zakup, izvođenja geodetskih radova i utvrđivanja stvarnog stanja zemljišta na terenu, eventualnog cijepanja i spajanja katastarskih čestica zemljišta, provjere i izmjene katastarskih kultura i klasa zemljišta i sl. Postupanje JLS je uslovljeno shvatanjem njihove nadležnosti i odgovornosti, raspoloživim kadrovima i finansijskim sredstvima, zahtjevima poljoprivrednih proizvođača i sl. U svakom slučaju radi se o obimnom i zahtjevnom poslu u vremenskom, kadrovskom i finansijskom smislu. Budući da se radi o zemljištu u svojini RS, JLS uglavnom nemaju dokumentaciju o tom zemljištu, odnosno pribavljanje te dokumentacije od strane nadležnih subjekata morale su platiti. Takođe, JLS u mnogim segmentima ne mogu samostalno odlučivati i djelovati, pa su poslove u vezi sa ovim zemljištem kod nadležnih institucija (Republička uprava za imovinsko-pravne poslove, nadležni sudovi i sl.) uglavnom obavljale posredstvom MPŠV i uz saglasnost MPŠV kao resorno nadležnog ministarstva.

Iz tabele broj 1 vidljivo je da se posmatrane JLS nisu organizovano pripremile za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS, već su uglavnom provodile Pravilnikom DZ propisane aktivnosti, na način na koji su to razumjeli i mogli provesti u datim okolnostima. Aktivnosti su se uglavnom provodile neposredno prije planirane objave konkretnog javnog oglasa. Gradovi Bijeljina i Gradiška nisu realizovale postupke davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta, od kako je izmjenama propisa iz 2012. godine to primarno uloga JLS.

**Tabela broj 1 – Priprema za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta u posmatranim JLS**

R. br.	Naziv JLS	Organizovane i kontinuirane aktivnosti na utvrđivanju zemljišta koje može biti premet zakupa	Sveobuhvatne i ažurne evidencije o zemljištu koje može biti predmet zakupa	Postojanje razvojno- planskih dokumenata relevantnih za davanje zemljišta u zakup (Osnove opština i sl.)	Provedene aktivnosti na pripremi konkretnog prijedloga javnog oglasa	Komunikacija i saradnja sa poljoprivrednim proizvođačima tokom pripreme konkretnog javnog oglasa
1	Bijeljina	Nije realizovan postupak davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS				
2	Gradiška	Nije realizovan postupak davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS				
3	Kozarska Dubica	NE	NE	NE	DA	DA
4	Pelagićevo	NE	NE	NE	DA	DA
5	Srbac	NE	NE	NE	DA	DA
6	Trebinje	NE	NE	NE	DA	DA

Izvor podataka: Dokumentacija iz MPŠV i posmatranih JLS

JLS nisu provodile kontinuirane aktivnosti na utvrđivanju svih raspoloživih površina poljoprivrednog zemljišta na njenom području, te stanja i korišćenja takvog zemljišta. U

skladu sa tim ne raspolažu ažurnim podacima o ukupnim površinama nedodijeljenog zemljišta koje bi moglo biti predmet zakupa, obrađenosti (korišćenju zemljišta bez pravnog osnova), stepenu zapuštenosti, procjenama troškova privođenja zapuštenog zemljišta namjeni i sl. Ne prati se ni stanje i korišćenje zemljišta koje je eventualno bilo ponuđeno u zakup u ranije objavljenim javnim oglasima, ali nije dodijeljeno, kao ni zemljišta koje je bilo predmet ugovora o zakupu, ali je isti iz nekog razloga raskinut.

Evidencije o poljoprivrednom zemljištu u svojini RS kojima raspolažu JLS najčešće se vode u eksel tabelama, uglavnom su rezultat aktivnosti koje su provođene tokom pripreme i realizacije javnog oglasa za davanje u zakup i odnose se na parcele koje su bile predmet javnog oglasa. Raspoložive evidencije uglavnom se zasnivaju na zemljišnim evidencijama koje su u određenoj mjeri nepouzdanе budući da iste često nisu pravovremeno ažurirane. JLS ne vode ažurne evidencije o ukupnom zemljištu, nedodijeljenim površinama i stvarnom stanju tog zemljišta na terenu.

Posmatrane JLS ne raspolažu razvojno-planskim dokumentima koji bi usmjeravali aktivnosti i olakšavali donošenje odluka u vezi sa davanjem u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS (površine za davanje u zakup, zapušteno zemljište, raspodjela po vrsti proizvodnje, formiranje blok parcela, ograničenja po zakupoprimcu i sl.). Stoga se odlučivanje vrši pojedinačno za svaki postupak.

### **3.2.2. Provođenje pripremnih aktivnosti za davanje poljoprivrednog zemljišta u zakup**

Posmatrane JLS nisu, internim aktom ili na neki drugi način, propisale postupak priprema prijedloga javnog oglasa o davanju u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS u smislu obuhvata, aktivnosti, načinu njihove realizacije, nosilaca, ciljeva i sl. U uslovima nedovoljne jasnosti Pravilnika DZ, shvatanje šta obuhvata priprema javnog oglasa uslovljena je datim okolnostima u pogledu raspoloživih resursa, procjene šta se mora uraditi a šta nije neophodno, interesovanja poljoprivrednih proizvođača i sl.

Površine poljoprivrednog zemljišta koje su bile predmet postupaka davanja u zakup najvećim dijelom su definisane na osnovu iskazanog interesa poljoprivrednih ponuđača. Do podataka i dokumentacije o poljoprivrednom zemljištu koje je bilo predmet zakupa JLS su dolazile na različite načine, a najčešće putem MPŠV ili direktno od Republičke uprave za geodetske i imovinsko pravne poslove. Takođe, JLS su često raspolagale i određenim podacima i dokumentacijom iz ranijeg perioda ako je zemljište već bilo predmet javnih oglasa pa nije dodijeljeno ili je ugovor o korišćenju raskinut i na osnovu izvještaja o ranije vršenoj identifikaciji zemljišta bilo od strane MPŠV ili same JLS. Pojedine JLS su imenovale komisije za identifikaciju zemljišta ili je to radilo MPŠV, dok kod drugih su to obavljali zaposleni u JLS bez formalnog zaduženja, uz podršku geodeta.

Prema Pravilniku DZ poljoprivredno zemljište može se davati u zakup po sistemu katastarske čestice, dijela ili dijelova katastarske čestice i blok-parcele. Jedna blok-parcela sastoji se od dvije ili više grupisanih susjednih katastarskih čestica. Davanje poljoprivrednog zemljišta po sistemu blok-parcele primjenjuje se u slučaju velikog odstupanja trenutnog stanja korišćenja predmetnih katastarskih čestica u odnosu na stanje zemljišne evidencije i u slučaju otežanog pristupa predmetnim katastarskim parcelama.

Iz odredaba Pravilnika DZ nije jasno koje katastarske čestice mogu biti predmet zakupa i da li su zemljišne evidencije o kulturama i klasama i/ili stvarno stanje na terenu osnova za definisanje parcela koje mogu biti predmet zakupa, od čega u velikoj mjeri zavise površine zemljišta koje su predmet javnog oglasa za davanje u zakup, a time i dodijeljene površine. Nijednim dokumentom nije definisano u kojim slučajevima je opravdano ne uključivanje određenih katastarskih čestica ili djelove istih u postupak davanja u zakup, kada je potrebno



vršiti cijepanje ili objedinjavanja katastarskih čestica i promjene katastarskih kultura i klasa, pa su se prakse posmatranih JLS razlikovale.

Kako zemljišne evidencije u pogledu kulture i klase nisu pouzdane, dešavalo se da se u zakup kao obradivo poljoprivredno zemljište daju katastarske čestice koje se vode kao šuma ili pašnjaci<sup>23</sup>. MPŠV je, u većini slučajeva, insistiralo da JLS izvrše promjena kultura prije zaključenja ugovora o zakupu, što usporava postupak, a navedeni problem samo djelimično rješava. Takođe, određene katastarske čestice se vode kao obradivo poljoprivredno zemljište, a u stvarnosti su u cjelosti ili djelimično zarasle pa čak imaju karakter šuma. Ovakve situacije ostavljaju slobodu u izboru koje će katastarske čestice biti predmet zakupa, a koje ne.

Pravilnikom DZ, niti nekim drugim aktom, nije precizirano u kojim konkretnim situacijama se poljoprivredno zemljište daje u zakup po sistemu katastarske čestice, dijela ili dijelova katastarske čestice i blok-parcele, kao i čemu treba davati prioritet. Treba imati u vidu da katastarske čestice mogu biti veoma usitnjene i nepravilnog oblika, ali i veoma velikih površina, pa i iznad ograničenja površina po zakupoprimcu utvrđenih javnim oglasom. Nije jasno u kojim slučajevima se u zakup može davati dio katastarske čestice (to je omogućeno izmjenama Pravilnika DZ iz 2015. godine), npr. u slučaju da stanje na terenu ne odgovara zemljišnoj evidenciji - postoji nasip, put, kanal, šuma i sl. U stvarnosti se dešavalo da predmet javnog oglasa budu samo oni dijelovi katastarskih čestica koji nisu zapušteni<sup>24</sup>, što onemogućava bilo kakve naknadne mjere u vezi sa zapuštenim zemljištem (zakup je na dug rok, ne postoji pristupni put, nema mogućnosti i interesa da se to zemljište privede namjeni i sl.). Takođe, dešavalo se da određene parcele ne budu dodijeljene u zakup, a okolne budu dodijeljene, pa nedodijeljenim nije moguć pristup, što neminovno dovodi do njihovog nelegalnog korišćenja ili zapuštanja. Za razliku od pravilnikom propisanih uslova, blok parcele se često formiraju od dijelova jedne katastarske čestice ili u sebi sadrže dijelove više katastarskih čestica.

Posebni uslovi oglasa, koje definišu JLS u cilju prilagođavanja specifičnim uslovima na svom području, se značajno razlikuju između JLS, ali i unutar JLS po pojedinim javnim oglasima, što ukazuje na odsustvo jednoobraznog odlučivanje o poljoprivrednim proizvođačima koji imaju pravo da konkurišu za zakup zemljišta i prioritetima. U pojedinim slučajevima u javnim oglasima su utvrđeni posebni uslovi koje određene kategorije ponuđača ne mogu ispuniti (npr. poseban uslov je da ponuđač ima zaposlenih minimalno 20 radnika, a dozvoljeno je dostavljanje ponuda fizičkim licima) ili upućuju na tačno određene ponuđače (npr. da ponuđači imaju potpisan ugovor o saradnji sa konkretno navedenim subjektom). Principi definisanja i okvir posebnih uslova bi trebalo da su unaprijed poznati i zasnovani na utvrđenim politikama i ciljevima u ovoj oblasti, kako bi se kroz definisanje posebnih uslova u konkretnom javnom oglasu izbjegao subjektivizam kako u pogledu pojedinih vrsta proizvodnje, tako i samih poljoprivrednih proizvođača.

Sve posmatrane JLS su provodile određeni vid komunikacije i saradnje sa poljoprivrednim proizvođačima u cilju pripreme javnog oglasa za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS. Do informacija JLS su dolazile organizovanjem određenih sastanaka u vezi sa zakupom zemljišta, komunikacijom sa poljoprivrednim proizvođačima koji su postavljali upite i iskazivali interes za zakupom zemljišta, kao i razgovorima prilikom susreta po raznim drugim osnovama. Tokom realizacije ovih aktivnosti često se pojavljuje problem da na području konkretne JLS ne postoje aktivna udruženja proizvođača po različitim vrstama

---

<sup>23</sup> Postupak davanje pašnjaka u svojini Republike Srpske na korišćenje je utvrđen Pravilnikom o uslovima korišćenja i visini naknade za korišćenje pašnjaka u svojini Republike Srpske koji je donesen na osnovu Zakona o poljoprivrednom zemljištu

<sup>24</sup> Prilog broj 4 – Primjer formiranja blok parcela poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske za davanje u zakup

proizvodnje koja bi adekvatno zastupala interese svih proizvođača sa tog područja. Grad Trebinje je, u okviru pripreme javnog oglasa za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta, pored sastanka i razgovora sa poljoprivrednim proizvođačima, proveo anketiranje u cilju pribavljanja potpunijih i pouzdanijih podataka o njihovoj zainteresovanosti i potrebama. Rezultati analiza anketa bili su osnova za definisanje površina poljoprivrednog zemljišta po vrstama proizvodnje, ograničenja po zakupoprimcu i sl.

### **3.3. Provođenje postupka davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske**

Efikasano raspolaganje poljoprivrednim zemljištem putem zakupa, između ostalog, zahtijeva što je moguće jednostavniji postupak, sa jasnim nadležnostima i zadacima učesnika i utvrđenim rokovima realizacije.

Postupak davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta je složen sa velikim brojem koraka i učesnicima koji mogu usporiti pa i blokirati njegovu realizaciju. Problemi koji se ispoljavaju tokom postupka, poput neažurne zemljišne evidencije, propisima ne utvrđenih rokova realizacije pojedinih aktivnosti, zapuštenog zemljišta, spornih imovinsko-pravnih odnosa i sl, utiču kako na dužinu trajanja postupka, tako i na ukupne površine zemljišta date u zakup.

#### **3.3.1. Realizacija postupka davanja zemljišta u zakup**

##### **Postupci davanja u zakup u periodu 2015-2019. godina**

Postupak davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS, koji je uređen Pravilnikom DZ, od pripreme i dostave odluke o raspisivanju javnog oglasa za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS na saglasnost MPŠV do zaključenja ugovora o zakupu i uvođenja zakupoprimaca u posjed obuhvata veliki broj koraka/aktivnosti, minimalno petnaestak<sup>25</sup>. Najveći obim posla obavljaju JLS na čijem području se zemljište daje u zakup, kako na nivou Skupštine JLS i (grado)načelnika, tako i nadležnih odjeljenja i komisije za davanje zemljišta u zakup. Uloga MPŠV se ogleda u davanju određenih saglasnosti i poništavanju javnog oglasa ili njegovog dijela ukoliko se utvrde nepravilnosti.

Reviziji nisu prezentovani i ni dokumentovani razlozi postojanja ovako utvrđenih aktivnosti i njihovih nosilaca. Takođe, nije dokumentovano da su vršena preispitivanja ili analize primjene definisanog postupka davanja zemljišta u zakup.

Nejasna je svrha donošenja propisnih odluka od strane Skupštine JLS, imajući u vidu da ih predlaže sama JLS, a MPŠV na iste daje saglasnost. Propisani su rokovi u kojima Skupština JLS mora donijeti ove odluke, ali ne i za druge aktivnosti. Pri tome, nije propisana procedura kako postupati ukoliko Skupština JLS iz nekog razloga ne usvoji odluke, čime se postupak davanja zemljišta u zakup suštinski blokira. Ukoliko se smatra da Skupština JLS na određeni način treba biti uključena u navedeni proces, uvažavajući obim i način prenošenja nadležnosti sa republičkog nivoa, a u kontekstu efikasnosti postupka, svrsishodnije je da Skupština JLS donese određene programsko-planske dokumente kao osnovu za djelovanje u ovoj oblasti i da se izvještava o realizaciji istih, a ne da bude direktno uključena u dva koraka u svakom pojedinačnom postupku.

MPŠV daje prethodne saglasnosti na odluke Skupštine JLS, pri čemu nije jasno šta je svrha davanja saglasnosti, šta je konkretan predmet davanja saglasnosti i kriterijumi na osnovu

---

<sup>25</sup> Prilog broj 5 – Hodogram davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske prema Pravilniku o postupku davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske

kojih MPŠV daje ili uskraćuje saglasnost. Svi zahtjevi koje JLS moraju ispuniti da bi dobile potrebne saglasnosti od strane MPŠV nisu navedeni u propisima, te stoga nisu unaprijed poznati JLS. Tako npr. u praksi se pojavljuje dilema u pogledu mogućnosti da katastarske čestice, koje se u zemljišnim evidencijama vode kao nepoljoprivredno zemljište, budu predmet javnog oglasa za davanje u zakup.

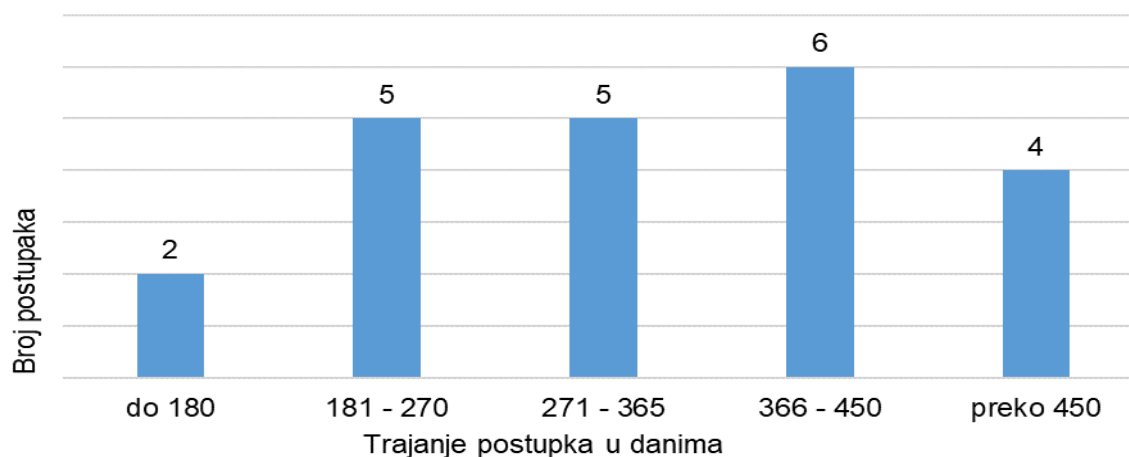
Složenost postojećeg postupka u značajnoj mjeri proizilazi i iz činjenica da ne postoje pouzdane evidencije o poljoprivrednom zemljištu u svojini RS, njegovom stanju i korišćenju, da zemljišne evidencije nisu ažurne, pa se u toku samog postupka vrše provjere i otklanjaju uočeni problemi. Npr. izmjene kultura i klasa zemljišta u toku postupka usporava naredne faze. U pojedinim slučajevima detaljna identifikacija i obilježavanje parcela je vršeno prilikom uvođenja zakupoprimca u posjed. Problemi su izraženiji ukoliko u fazi pripreme javnog oglasa nisu na odgovarajući način provedene potrebne aktivnosti.

Prema podacima iz upitnika popunjenog od strane MPŠV, u posmatranom petogodišnjem periodu, 2015-2019. godina, u nekoj fazi postupka davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS ukupno je bilo je 24 postupka. Od toga dva postupka nisu uopšte realizovana, u Bijeljini Skupština grada nije usvojila odluku o raspisivanju javnog oglasa, a postupak u Gradišci je poništen.<sup>26</sup> U navedene dvije JLS nakon toga novi postupci nisu pokretani. Od 22 realizovana postupka, jedan nije okončan u cjelosti do kraja 2019. godine (Kozarska Dubica).<sup>27</sup>

Realizovani postupci davanja zemljišta u zakup u prosjeku su trajali 11,7 mjeseci. Prosječno trajanje 18 postupaka realizovanih putem pisanih ponuda je nešto duže i iznosilo je 12,4 mjeseca, dok su postupci realizovani putem usmenog nadmetanja prosječno trajali 8,4 mjeseca. Kako značajnije razlike između propisanih postupaka ne postoje, različito trajanje se u najvećoj mjeri može objasniti stečenim iskustvom učesnika i već identifikovanim zemljištem kroz postupak davanja u zakup putem pisanih ponuda.

Najbrže realizovan postupak je trajao kraće od pola godine i radilo se o postupku provedenom putem usmenog nadmetanja. Najduže trajanje jednog postupka, a koji je realizovan putem pisanih ponuda, bilo je preko dvije i po godine.

**Grafikon broj 1 - Broj postupaka davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS, koji su bili u nekoj fazi realizacije u periodu 2015-2019. godina, na području cjelokupne RS po definisanim intervalima**



Izvor podataka: upitnici MPŠV

<sup>26</sup> Prilog broj 6 - Podaci o nerealizovanim postupcima davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u periodu 2015-2019. godine

<sup>27</sup> Prilog broj 7 - Podaci o realizaciji i trajanju postupaka davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta aktivnih u periodu 2015-2019. godine

Utvrđeni postupak davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svoji RS, za potrebe analize u ovoj reviziji učinka, podijeljen je u 10 faza, koje obuhvataju aktivnosti od podnošenja zahtjeva JLS za saglasnost MPŠV na odluku o raspisivanju javnog oglasa za davanje u zakup do zaključenja prvih ugovora o zakupu poljoprivrednog zemljišta u svojoj RS sa zakupoprimcima.

**Tabela broj 2 – Trajanje postupaka davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta koji su bili u nekoj fazi realizacije u periodu 2015-2019. godina, na području cjelokupne RS po definisanim fazama (trajanje iskazano u danima)**

Faza	Opis aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Prosječno trajanje	Varijacije
I	Davanje saglasnosti MPŠV na odluku JLS o raspisivanju javnog oglasa za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta	MPŠV	17	0 - 65
II	Donošenje odluke Skupštine JLS o raspisivanju javnog oglasa za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta	Skupština JLS	23	1 - 95
III	Raspisivanje javnog oglasa za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta	JLS/ (grado)načelnik	38	2 - 143
IV	Obavještenje ponuđačima i (grado)načelniku o rezultatima davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta	JLS/Komisija za davanje u zakup	71	16 - 328
V	Donošenje konačne liste najpovoljnijih ponuda	(grado)načelnik	30	0 - 97
VI	Obavještenje ponuđača o konačnim rezultatima davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta	JLS/Komisija za davanje u zakup	4	0 - 78
VII	Dostava (prijedloga) odluka Skupštine JLS o dodjeli poljoprivrednog zemljišta MPŠV na saglasnost	JLS/ (grado)načelnik	37	0 - 163
VIII	Davanje saglasnosti MPŠV na odluku Skupštine JLS o dodjeli poljoprivrednog zemljišta u zakup	MPŠV	38	0 - 460
IX	Donošenje odluke Skupštine JLS o dodjeli poljoprivrednog zemljišta	Skupština JLS	47	0 - 253
X	Zaključivanje ugovora o zakupu poljoprivrednog zemljišta sa zakupoprimcima - prvi ugovor	(grado)načelnik	45	11 - 112
Ukupno trajanje postupka - sve faze			351	128 - 939

*Izvor podataka: upitnici MPŠV*

Ukoliko posmatramo prosječno trajanje 10 prikazanih faza, uočava se da nema izrazito dugog trajanja ni jedne faze. Međutim, varijacije u trajanju unutar svake faze kada se posmatraju pojedinačni postupci su značajne (od ekstremno niskih - realizovana istog dana, do ekstremno visokih - trajanje u mjesecima). Usljed toga, u postupcima (osim nekoliko sa najkraćim trajanjem), uočava se barem jedna faza koja traje značajno duže nego kod drugih postupaka. Tako npr. konkretan postupak davanja u zakup trajao je ukupno 7,8 mjeseci (značajno kraće od većine postupaka i prosjeka), a od datuma donošenja odluke Skupštine JLS o raspisivanju javnog oglasa za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta do raspisivanja javnog oglasa proteklo je gotovo 5 mjeseci (u prosjeku ova faza traje 45 dana, a u 2/3 postupaka trajala je kraće od mjesec dana).

Predmet okončanih javnih oglasa za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojoj RS (računate površine samo za pisane ponude jer za usmeno javno nadmetanje u javnim oglasima predmet dodjele su bile nedodijeljene površine iz prethodno provedenih javnih oglasa za pisane ponude) bilo je poljoprivredno zemljište ukupne površine 4.911 ha, a

dodijeljeno je, odnosno zaključeni su ugovori na površinu od 2.895 ha ili 61%. Od toga (djelimično) zapuštenog zemljišta je bilo oko 1000 ha, a u zakup je dato blizu polovine.

Značajna površina zemljišta koja je bila predmet javnog oglasa, oko 2.000 ha, od čega je nešto više od 1/4 zapušteno, nije data u zakup putem provedenih postupaka zakupa. Ako se tome dodaju i površine koje su bile predmet (prijedloga) javnih oglasa u Bijeljini i Gradišci od oko 3.000 ha, nameće se zaključak da po ovom osnovu postoji oko 5.000 ha nedodijeljenog identifikovanog poljoprivrednog zemljišta u svojini RS. Koliko je tačna površina tog zemljišta koje je bilo predmet javnih oglasa, a koje ni danas nije obrađeno ili se koristi bez pravnog osnova, nema pouzdanih podataka, ali se sigurno radi o većini tog zemljišta (moguće je da su se iste parcele zemljišta nalazile u dva javna oglasa za davanje u zakup ili da su određene površine dodijeljene putem koncesije).

### **Obnova ugovora o zakupu**

ZoPZ<sup>28</sup> je utvrđeno da se ugovor o zakupu može se obnoviti za isti period, podnošenjem zahtjeva za produženje JLS, ukoliko zakupoprimac uredno ispunjava obaveze iz ugovora i želi da nastavi rad na poljoprivrednom zemljištu koje je dobio u zakup. Iz ovako formulisane odredbe nejasno je da li se zaključuje novi ugovor, pod kojim uslovima i koliko se puta može ponovo zaključiti ili se postojeći ugovor produžava, odnosno aneksira u pogledu odredbe koja reguliše period na koji se zemljište daje u zakup. Ukoliko se ugovor može neograničeno obnavljati, samo pod uslovom da zakupoprimac poštuje odredbe jednom zaključenog ugovora (obnova ugovora pod istim uslovima), može se reći da je ugovor o zakupu zaključen na neograničen rok, pod nepromjenjivim uslovima.

Važećim Pravilnikom DZ<sup>29</sup>, odnosno njegovim izmjenama i dopunama donesenim 2016. godine (neposredno poslije realizacije prvih obnova ugovora o zakupu), utvrđeni su konkretni uslovi koje mora ispuniti zakupoprimac da bi imao pravo na obnovu ugovora, postupak obnove ugovora, sastav komisije za obnovu ugovora, rokovi podnošenja zahtjeva za obnovu ugovora i sl. Ni Pravilnik DZ nije jasno utvrdio da li se ugovor o zakupu može obnoviti jednom ili više (neograničen broj) puta, ali precizira da će se novi ugovor zaključiti pod istim uslovima kao u prethodnom ugovoru. U praksi, MPŠV ove odredbe tumači na način da se ugovor može neograničeno obnavljati (još uvijek ugovori nisu obnavljani više od jedanput), pod uslovom da zakupoprimac poštuje odredbe jednom zaključenog ugovora, odnosno da se ugovor obnavlja isključivo pod istim uslovima. To praktično znači, da ako je zakupoprimac jednom ispunio uslove iz oglasa, te nakon toga plaća zakupninu i zemljište je obrađeno, ugovor ostaje na snazi sve dok to on želi bez obzira da li su se okolnosti primijenile (u pogledu zakupoprimca-stočni fond, poljoprivredna mehanizacija, vrsta proizvodnje, potreba za zemljištem i sl, pojava drugih poljoprivrednika koji bi bili konkurentniji na javnom oglasu da ne postoji mogućnost obnove ugovora, izmjena politika i opredjeljenja nadležnih institucija i sl.). Svakako da je za zakupce važna izvjesnost dugoročnog korišćenja zemljišta, ali je takođe važno da nadležne institucije zadrže instrumente koji omogućavaju realizaciju zacrtanih ciljeva i politika koje se tokom vremena mijenjaju. Upitno je da li je rok za podnošenje zahtjeva za obnovu od 30 dana prije isteka perioda na koji je zaključen ugovor adekvatno određen, jer u slučaju da veliki broj zakupaca ne obnovi ugovor, zemljište može biti neobrađeno ili nelegalno korišćeno i cijelu godinu (koliko u prosjeku traje postupak zakupa), dok se ne raspiše i okonča novi javni poziv za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta.

---

<sup>28</sup> Član 63. stav 5. Zakona o poljoprivrednom zemljištu

<sup>29</sup> Članovi 49a, 49b, 49v. i 49g. Pravilnika o postupku davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske

Prema podacima iz upitnika, koje je popunilo i dostavilo MPŠV, do kraja 2019. godine u RS su vršene aktivnosti na obnovi ugovora u sedam JLS.<sup>30</sup> U odnosu na inicijalno zaključene ugovore nakon provedenog postupka davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS, uočava se da je 1/3 tih ugovora (približno tolika i površina) raskinuta prije isteka perioda na koji su zaključeni ugovori. Takođe, vidljivo je da su zakupoprimci, koji nisu raskinuli ugovor, u velikoj većini (preko 90%) bili zainteresovani za obnovu ugovora i shodno tome su podnijeli i zahtjev. Međutim, komisija za obnovu ugovora o zakupu je utvrdila, u skladu sa čim su i zaključeni novi ugovori, da svega polovina podnesenih zahtjeva ispunjava uslove za obnovu ugovora, ali uz vrlo velike varijacije između pojedinih JLS. Kod četiri JLS svim zakupoprimcima koji su podnijeli zahtjev ugovori su obnovljeni, dok kod jedne JLS nijedan ugovor o zakupu nije obnovljen. Može se konstatovati da od inicijalno zaključenih ugovora svega 1/4 je i obnovljena (ugovori su obnovljeni na nešto veću površinu, oko 30%).

U JLS koje su bile predmet detaljnijeg posmatranja ove revizije učinka obnova ugovora o zakupu je vršena u tri JLS. Od 48 podnesenih zahtjeva za obnovu ugovora u Gradišci nijedan ugovor nije obnovljen. U opštini Kozarska Dubica ugovori nisu obnovljeni za gotovo 2/3 podnesenih zahtjeva, dok u Bijeljini za oko 1/4 zakupoprimaca koji su podnijeli zahtjeve za obnovu, ugovori nisu obnovljeni.

Zapisnici komisija za obnovu ugovora o zakupu ukazuju na brojne probleme u realizaciji ugovora o zakupu koji su predmet obnove, koje uglavnom proističu iz neadekvatno provedenih postupaka davanja u zakup u prethodnom periodu<sup>31</sup>, odsustva nadzora nad realizacijom ugovora, ali i izostanka preduzimanja adekvatnih mjera tokom trajanja ugovora o zakupu. Zakupoprimci često nisu mogli biti u cjelosti uvedeni u posjed zemljišta koje je predmet ugovora o zakupu jer je uzurpirano ili nije obradivo (zapuštene površine, šuma, kanal, put i sl.). Zemljišne evidencije u pogledu korisnika, klasa i kultura su neažurne i značajno odstupaju od stvarnog stanja na terenu. Predmet dodjele bile su raštrkane parcele koje nisu činile jednu proizvodnu cjelinu, što je stvaralo mogućnost da se obrađuju veće površine od zakupljenih. Takođe, pojedini zakupoprimci su se međusobno dogovarali o podjeli zakupljenih parcela, pa su samo djelimično koristili parcele koje su bile predmet njihovog ugovora o zakupu.

Komisija je uglavnom posao obavljala kancelarijski, u kratkom roku, na osnovu dokumenata kojima je raspolagala, bez utvrđivanja stvarnog stanja na terenu.

U ovakvim uslovima i komisije za obnovu ugovora su različito postupale, prije svega u želji da zemljište bude legano obrađeno i zakupoprimci ne budu oštećeni za probleme koje nisu uzrokovali. Npr. u Bijeljini su obnavljani ugovori i ukoliko zakupoprimac nije koristio cjelokupnu površinu, u Gradišci su zakupoprimci za koje su konstatovali da ispunjavaju uslove za obnovu ugovora iz određenih razloga predloženi za prioritete u narednom javnom oglasu, u Kozarskoj Dubici su predloženi za prioritete u narednom javnom oglasu i oni zakupoprimci koji nisu obrađivali parcele koje su predmet ugovora već neke druge i sl.

Prema važećem Pravilniku DZ<sup>32</sup>, tačnije njegovim izmjenama iz 2016. godine, utvrđeno je da pravo prvenstva za dodjelu u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS imaju privredna društva, preduzetnici i fizička lica, koji su podnijeli zahtjev za obnovu prethodnog ugovora o zakupu, ali taj ugovor nisu mogli da obnove jer nisu bili u mogućnosti da koriste cjelokupnu površinu poljoprivrednog zemljišta koje je bilo predmet ugovora o zakupu. Navedena odredba nije detaljnije obrazložena, a neuobičajena je imajući u vidu druge

---

<sup>30</sup> Prilog broj 8 - Podaci o obnovi ugovora o zakupu poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske u periodu 2015-2019. godina

<sup>31</sup> Krajem 2013. godine, u vezi sa Zaključkom Vlade Republike Srpske broj 04/1-012-2-2518/13 od 22.11.2013. godine, sa većinom zakupoprimaca su zaključeni aneksi ugovora o zakupu kojima im je omogućeno da zakupninu plaćaju u skladu sa površinama koje zaista obrađuju

<sup>32</sup> Član 4. stav 1. Pravilnika o postupku davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske

odredbe propisa koji regulišu ovu oblast i samog ugovora o zakupu koji obavezuju zakupoprimca da u potpunosti obrađuje poljoprivredno zemljište koje je predmet zakupa. Ova izmjena Pravilnika je omogućila rješavanja uočenih problema na terenu, za koje najveću odgovornost snose javne institucije, a ne zakupoprimci.

Mogućnost prava prvenstva predviđena Pravilnikom DZ je korišćena i predlagana prilikom postupaka obnove ugovora o zakupu u Gradišci i Kozarskoj Dubici.

Komisija za obnovu ugovora u Gradišci je za svih 48 podnesenih zahtjeva za obnovu ugovora o zakupu (na površinu od 687 ha) predložila da se zakupoprimcima u novom javnom oglasu prioriteto omogućiti dodjela poljoprivrednog zemljišta u svojini RS na području opštine Gradiška u površini koja je bila predmet ugovora o zakupu, bez obzira da li je zakupoprimac koristio cjelokupnu površinu. Pravo prvenstva za navedene zakupoprimce nije realizovano, budući da javni oglas nije raspisan.

U Kozarskoj Dubici komisija za obnovu ugovora je predložila da 31 zakupoprimac ima prioritet prilikom narednog javnog oglasa, maksimalno do zakupljene površina koju su obrađivali. Pravo prvenstva realizovano je u postupku provedenom tokom 2019. godine, na način da su u javnom oglasu izdvojene namjenske površine za ove zakupoprimce, a potom i zaključeni ugovori o zakupu na iste.

### 3.3.2. Problemi koji opterećuju postupak zakupa

Predmet detaljnijeg ispitivanja bili su postupci davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS aktivni u periodu 2015-2019. godina u šest JLS (Bijeljina, Gradiška, Kozarska Dubica, Pelagićevo, Srbac i Trebinje). Davanjem zemljišta u zakup je okončano 10 postupaka, jedan postupak je na kraju 2019. godine još uvijek bio u toku, dok dva postupka nisu uopšte realizovana.

**Tabela broj 3 – Podaci o postupcima davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u posmatranim JLS, a koji su bili u nekoj fazi realizacije u periodu 2015-2019. godina**

R. br.	Naziv JLS	Broj postupaka			Površine koje su bile predmet javnog oglasa (u ha)			Površine koje su date u zakup putem javnog oglasa (u ha)			Zaključeni ugovori	
		Ukupno	Pisane ponude	Usmeno nadmetanje	Ukupno	Zapuštene	Obradive	Ukupno	Zapuštene	Obradive	Broj	% ukupnih površina
1	Trebinje	4	2	2	190	0	190	160	0	160	38	84%
2	Srbac	2	2	0	773	322	452	420	68	352	63	54%
3	Kozarska Dubica	3	3	0	956	332	624	491	208	283	62	51%
	Kozarska Dubica - postupak u toku	1	1	0	531	0	531	236	0	236	30	45%
4	Pelagićevo	1	1	0	350	21	329	227	10	217	31	65%
5	Gradiška - poništen javni oglas	1	1	0	2.892	204	2.688	0	0	0	0	0%
6	Bijeljina - nije raspisan javni oglas	1	1	0	235	79	156	0	0	0	0	0%
Okončani i nerealizovani postupci		12	10	2	5.396	958	4.439	1.298	287	1.011	194	24%

Izvor podataka: upitnici MPŠV

Iz navedenog je vidljivo da je svega 1/4 poljoprivrednog zemljišta koje je bilo obuhvaćeno nekom fazom postupka davanja u zakup u periodu 2015-2019. godina, zaista i data u zakup.



Trajanje postupka u JLS koje su bile predmet detaljnijeg posmatranja odražava stanje svih posmatranih postupaka u RS aktivnih u periodu 2015-2019. godina. Postupci u detaljno ispitivanim JLS u prosjeku traju oko godinu dana, uz varijacije između JLS ali i unutar istih JLS. Ni jedna faza postupka, zbirno posmatrano, nema izrazito dugo prosječno trajanje, ali su varijacije unutar faza između samih postupaka veoma značajne. Nosioци aktivnosti u postupku davanja zemljišta u zakup, često bez jasnih razloga, nisu izvršavali svoje obaveze u razumnim rokovima. Važećim Pravilnikom DZ nije normirano maksimalno trajanje većine aktivnosti. S tim da i aktivnosti čije je trajanje normirano, u pojedinim slučajevima nisu izvršene u propisanom roku.

Postupci davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u Gradišci i Bijeljini su započeti krajem 2017. i početkom 2018. godine, ali su prekinuti već u ranoj fazi.

Decembra 2017. godine opština Gradiška je od MPŠV tražila saglasnost prijedlog Odluke o raspisivanju javnog oglasa za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS na području te opštine putem pribavljanja pisanih ponuda na ukupnu površinu 2.892 ha. U veoma kratkim rokovima MPŠV je dalo saglasnost, Skupština opštine donijela Odluku i načelnik raspisao javni oglas koji je objavljen 12.01.2018. godine. Međutim, nakon pola godine opština Gradiška je od MPŠV tražila saglasnost na prijedlog Odluke o poništenju Odluke o raspisivanju javnog oglasa za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske na području opštine Gradiška putem pribavljanja pisanih ponuda uz obrazloženje da je pristiglo daleko više ponuda od očekivanog broja, da bodovanjem ponuda mnogi poljoprivredni proizvođači sa značajnim stočnim fondom ne bi dobili poljoprivredno zemljište, da poljoprivredno zemljište nije teritorijalno pravilno raspoređeno zbog nedostatka slobodnog zemljišta u nekim katastarskim opštinama, da na oko 500 ha zemljišta koje je predmet javnog oglasa nije podnesena ni jedna ponuda, da pored zemljišta predviđenog za dodjelu predmetnim javnim oglasom, postoje dodatne, značajne površine od 800 ha koje će biti oslobođene aneksiranjem koncesionih ugovora itd. MPŠV je dalo saglasnost navodeći da je utvrđeno da je zahtjev opštine Gradiška opravdan, te da će se prihvatanjem istog omogućiti da se u narednom periodu raspiše novi javni oglas za davanje u zakup većih površina poljoprivrednog zemljišta u svojini RS. Skupština opštine Gradiška je sredinom juna 2018. godine donijela Odluku o poništenju Odluke o raspisivanju Javnog oglasa za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS na području opštine Gradiška putem pribavljanja pisanih ponuda. Javni oglas za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta nije raspisan nakon toga, tako da na kraju 2019. godine na cjelokupnom području te JLS su aktivna dva ugovora o zakupu poljoprivrednog zemljišta u svojini RS ukupne površine oko 53 ha.

Nakon višegodišnje prepiske i više upozorenja od strane MPŠV, grad Bijeljina je u oktobru 2017. godine dostavio prvi zahtjev za saglasnost na prijedlog Odluke i Javnog oglasa za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS na području grada Bijeljina putem pisanih ponuda. MPŠV je u odgovoru na taj zahtjev tražilo da se izvrše određene, taksativno navedene, korekcije i dopuni dokumentacija. Novi zahtjev za saglasnost na ukupnu površinu zemljišta od 235 ha, sa izvršenim korekcijama i dodatnom dokumentacijom, grad Bijeljina dostavlja u januaru 2018. godine, na koji MPŠV u kratkom roku daje saglasnost. Međutim, Skupština grada Bijeljina je krajem marta 2018. godine donijela zaključak da se ne usvaja Odluka o raspisivanju Javnog oglasa za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS na području grada Bijeljina putem pribavljanja pisanih ponuda. Ubrzo nakon toga Skupština grada je MPŠV dostavila i inicijativu za izmjenu Pravilnika DZ, da se omogućí pravo prvenstva za dodjelu u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS pod što povoljnijim uslovima svim poljoprivrednim proizvođačima koji polažu pravo na povrat poljoprivrednog koje je oduzeto poslije drugog svjetskog rata. Naime, predstavnici grada Bijeljina smatraju da se uglavnom radi o zemljištu na koje prava polažu fizička lica koja zbog stavljanja van snage određenih zakona nisu ista uspjela realizovati, dok značajan broj drugih fizičkih lica jeste. Nakon navedenih aktivnosti nije raspisan novi javni oglas.



Opština Srbac je imala značajnih problema u pogledu raspisivanja javnog oglasa za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS. Opština je septembra 2012. godine dostavila MPŠV zahtjev sa saglasnost, na koji je narednog mjeseca MPŠV odgovorilo i tražilo izmjenu i dopunu dokumentacije od strane JLS. Ovaj postupak se tu zaustavio i nije nastavljen. Potom je opština Srbac u novembru 2013. godine ponovo tražila saglasnost za dva postupka davanja zemljišta u zakup (voćarska proizvodnja i ostale vrste proizvodnje - ratarska, stočarska, povrtlarska), na koje je MPŠV dalo saglasnost uz brojne uslove. Javni oglasi su objavljeni decembra 2013. godine u Službenom glasniku opštine, a potom u medijima. Zbog, kako se obrazlaže, proceduralnih grešaka u objavi javnog oglasa, JLS je u februaru 2014. godine dostavila MPŠV zahtjev za saglasnost za poništavanje istih, a u martu 2014. godine MPŠV je dalo saglasnost. U avgustu 2014. godine opština Srbac je ponovo dostavila MPŠV prijedloge javnih oglasa na saglasnost (voćarska i ostala – ratarska, stočarska, povrtlarska proizvodnja), na koje je MPŠV oktobra 2014. godine dalo saglasnost, uz uslov dostave skica parcela. Međutim Skupština opštine nikada nije usvojila Odluku o raspisivanju javnog oglasa niti je isti raspisan. MPŠV je insistiralo u velikom broju navrata dopisima da je JLS izjasni o statusu javnog oglasa, što je JLS u dva navrata učinila (navođeni problemi u vezi sa radom Skupštine opštine), pa je predlagala da se javni oglas raspiše bez odluke Skupštine opštine. Javni oglasi, koji su zaista provedeni, raspisani su tek početkom 2017. godine, što znači da je izgubljen period od četiri godine, u kom nisu ostvarivani mogući javni prihodi po osnovu zakupa, a zemljište je nelegalno korišćeno ili zarastalo. Zbog neadekvatne identifikacije poljoprivrednog zemljišta koje je bilo predmet javnih oglasa iz 2017. godine (nerazgraničeno poljoprivredno i šumsko zemljište, pogrešne evidencije u katastarskom operatu) isti su djelimično poništeni, zbog čega su određeni ponuđači ostali bez zakupa poljoprivrednog zemljišta.

Djelimično poništavanje javnog oglasa, raspisanog juna 2018. godine, izvršeno je i u Kozarskoj Dubici jer je jedan dio površina zemljišta (oko 30 ha), koje je bilo predmet javnog oglasa, izuzet zbog zainteresovanosti potencijalnog koncesionara, što ukazuje na odsustvo jasnih opredjeljenja u pogledu raspolaganja poljoprivrednim zemljištem. Navedeno je produžilo trajanje postupka zakupa za gotovo pola godine.

Praksa JLS u pogledu sadržaja i provođenja javnih oglasa se razlikuje između JLS, a u nekim segmentima postoje razlike i unutar same JLS.<sup>33</sup> Grad Trebinje, dosledno tumačeći odredbe Pravilnika DZ, je raspisivao javni oglas za usmeno nadmetanje za površine zemljišta koje nisu dodijeljene putem pisanih ponuda, dok druge posmatrane JLS to nisu činile. U pojedinim slučajevima su raspisivani javni oglasi za samo jednu vrstu poljoprivredne proizvodnje u različito vrijeme u odnosu na druge javne oglase u konkretnoj JLS (Trebinje i Kozarska Dubica), dok je Srbac istovremeno raspisao zaseban javni oglas za voćarsku proizvodnju i zaseban javni oglas za druge vrste proizvodnje. Kod javnih oglasa koji su raspisani za različite vrste proizvodnje, pojedine JLS su tačno definisale površine za svaku pojedinačnu vrstu proizvodnje, dok to druge nisu činile. Ograničenja površina po jednom zakupoprincu su varirala kako između javnih oglasa u različitim JLS, tako i unutar iste JLS. Površine koje su predmet javnog oglasa su takođe značajno varirale, od 1 ha do 700 ha. Ovakve razlike u značajnoj mjeri proističu iz različitih tumačenja, a time i primjene važećih propisa, ali i specifičnosti JLS i pojedinačnog javnog oglasa.

U Pelagićevu i Kozarskoj Dubici problemi sa uzurpacijama, odnosno korišćenjem poljoprivrednog zemljišta bez pravnog osnova i neriješenim imovinsko-pravnim odnosima na poljoprivrednom zemljištu koje je bilo predmet javnog oglasa, uzrokovali su vođenje sudskih sporova, koji su otežavali dodjelu pojedinih površina zemljišta u zakup. U vezi sa tim javljali su se i problemi pravovremenog uvođenja u posjed zakupoprinnaca.

---

<sup>33</sup> Prilog broj 9 - Karakteristike javnih oglasa za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske u posmatranim jedinicama lokalne samouprave

Davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta je kadrovski i finansijski zahtjevno. Potrebno je angažovanje značajnog broja zaposlenih u JLS, a samo troškovi objave javnog oglasa koštaju i po nekoliko hiljada KM. Međutim, JLS uglavnom imaju najveće troškove tokom pripreme javnog oglasa, naročito ukoliko se to detaljno provodi, a odnose se na identifikaciju zemljišta u smislu pribavljanja potrebne dokumentacije, angažovanje geodetskih stručnjaka, cijepanje i spajanje katastarskih čestica, izmjenu klasa i kultura u evidencijama i sl. S obzirom na stanje evidencija o zemljištu, ove aktivnosti su najzahtjevnije, kako u finansijskom, tako i smislu potrebnih kadrova i vremena za njihovu realizaciju. U određenim javnim oglasima, ažuriranje zemljišnih evidencija je vršeno nakon njegove objave što je usporavalo naredne faze postupka.

Postupak davanja u zakup otežavaju brojne i usitnjene katastarske čestice, često veoma nepravilnog oblika, koje ne prate stanje na terenu u pogledu prirodnih granica, kanala, nasipa i sl.

Podaci o podnesenim prijavama ponuđača za pojedine katastarske čestice i blok parcele nisu pouzdan pokazatelj zainteresovanosti ponuđača, iz razloga što se u velikoj mjeri isti međusobno dogovaraju oko podjele zemljišta. U principu takva praksa doprinosi većem stepenu zadovoljavanja interesa poljoprivrednih proizvođača, s obzirom da prema važećim propisima, ponuđači ne mogu podnijeti ponudu na veću površinu od ograničenja definisanih javnim oglasom.

### **3.4. Nadzor nad procesom davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS**

Za efikasnost procesa davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS važno je, takođe, da se postupci davanja u zakup kontinuirano prate, preispituju i analiziraju, da ugovori o zakupu imaju jasne odredbe koje proizilaze iz propisa i ciljeva u ovoj oblasti, da se realizacija tih ugovora kontinuirano prati i ostvaruje uvid u stanje na zakupljenom poljoprivrednom zemljištu te na osnovu toga preduzimaju mjere za unapređenje.

Postupci davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS se uglavnom ne analiziraju i ne preispituju, pojedine odredbe ugovora o zakupu su nepotpune i nejasne, a praćenje realizacije istih se uglavnom svodi na kontrolu plaćanja zakupnine i dostave izvještaja o obrađenim i zasijanim površinama od strane zakupoprimaca.

#### **3.4.1. Praćenje i izvještavanje o realizaciji ugovora o zakupu**

Odredbe relevantnih propisa i samih ugovora o zakupu kojima su utvrđene nadležnosti i zadaci institucija u pogledu praćenja realizacije ugovora o zakupu poljoprivrednog zemljišta su nepotpune i nedovoljno jasne i kao takve nisu odgovarajuća osnova za jednoobrazno postupanje i efikasno funkcionisanje ovog segmenta raspolaganja poljoprivrednim zemljištem. ZoPZ je propisano da upravni nadzor nad sprovođenjem tog zakona vrši MPŠV, a inspekcijski nadzor nad izvršavanjem ovog zakona i podzakonskih propisa donesenih na osnovu njega obavlja poljoprivredna inspekcija u sastavu Republičke uprave za inspekcijske poslove i poljoprivredna inspekcija u sastavu JLS. Propisano je da poljoprivredna inspekcija, između ostalog, vrši kontrolu da li zakupci koriste poljoprivredno zemljište u svojini RS u skladu sa zakonom i ugovorom o zakupu te da su JLS koje zaključie ugovore o zakupu poljoprivrednog zemljišta dužne da MPŠV godišnje dostavljaju izvještaj o realizaciji zaključenih ugovora. Međutim, zakon nije propisao obavezu da JLS prati realizaciju ugovora, već da MPŠV godišnje dostavlja izvještaj o realizaciji zaključenih ugovora. Način na koji JLS pribavljaju potrebne podatke i informacije, kao i sadržaj izvještaja koji treba da se dostavlja MPŠV, takođe nisu propisani. U ugovorima o zakupu

poljoprivrednog zemljišta u svojini RS sadržana je odredba da je JLS dužna da kontinuirano prati realizaciju ugovora i izvještaj o tome dostavlja MPŠV, a da kontrolu korišćenja poljoprivrednog zemljišta koje je predmet ugovora o zakupu vrši poljoprivredna inspekcija. Pri tome, nije konkretno navedeno šta znači kontinuirano praćenje, koji elementi iz ugovora i na koji način se prate i u kojim intervalima se vrši izvještavanje. Iz navedene odredbe u ugovoru nejasno je koje su konkretne obaveze i zadaci Republičke uprave za inspekcijske poslove, a koje JLS.

U odredbama ZoPZ i ugovora u kojima su nabrojane institucije kojima se dostavljaju primjerci ugovora o zakupu, Republička uprava za inspekcijske poslove nije navedena, niti se istoj ugovori o zakupu dostavljaju. Republička uprava za inspekcijske poslove uglavnom nije obavljala inspekcijske kontrole u oblasti raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u svojini RS putem zakupa. Inspekcijske kontrole su eventualno vršene po pozivu, odnosno prijavi i većinom su se odnosile na nelegalno korišćenje poljoprivrednog zemljišta.

Ugovori ne sadrže eksplicitne odredbe kojima bi se štitio i unapređivao kvalitet zemljišta, pratio nivo pesticida i drugih štetnih materija u zemljištu, zahtijevala periodična promjena kultura i sl.

Fokus nadležnih institucija, u pogledu praćenja realizacije zaključenih ugovora o zakupu poljoprivrednog zemljišta u svojini RS, je stavljen na uplate zakupnina i dostavljanja izvještaja o stanju obrađenih i zasijanih površina poljoprivrednog zemljišta koje je predmet zakupa od strane zakupoprimalaca.

Ključnu ulogu u praćenju naplate zakupnina ima MPŠV. Protokolom o dostavi podataka o zakupnini po osnovu zakupa poljoprivrednog zemljišta, koji su Ministarstvo finansija RS, Poreska uprava RS i MPŠV zaključili početkom 2014. godine, definisana je saradnja i dostava podataka o obračunu zakupnina i izvršenim uplatama po ovom osnovu na odgovarajuće vrste prihoda. MPŠV jednom godišnje dostavlja dopis JLS na čijem području postoji zemljište dato u zakup, sa priloženim spiskom zakupoprimalaca i podacima o stanju duga, obrazac izvršenja obaveza iz ugovora o zakupu i obrazac izvještaja o stanju obrađenih i zasijanih površina poljoprivrednog zemljišta u svojini RS koje je predmet zakupa.

Potvrde o izvršenim uplatama i izvještaje o stanju obrađenih i zasijanih površina poljoprivrednog zemljišta u svojini RS koje je predmet zakupa, zakupoprimalci dostavljaju u nadležna odjeljenja opštinske/gradske uprave. Na osnovu vlastitih informacija, kao i podataka iz MPŠV, JLS, na predloženim obrascima MPŠV, dostavljaju opomene zakupoprimalcima koji nisu izvršili plaćanje zakupnine i dostavili propisani izvještaj.

JLS dostavljaju godišnje MPŠV izvještaj o realizaciji ugovora o zakupu poljoprivrednog zemljišta u svojini RS, različite forme i sadržaja, uglavnom sa podacima o zakupoprimalcima koji nisu izvršili plaćanje zakupnine i nisu dostavili izvještaj o stanju obrađenih i zasijanih površina poljoprivrednog zemljišta koje je predmet zakupa. U izvještaju dostavljenom MPŠV pojedine JLS opisuju pojedinačne probleme sa kojima se susreću, poput problema u uvođenju zakupoprimalaca u posjed, potrebi aneksiranja ugovora o zakupu, postojanju zapuštenih i uzurpiranih površina zemljišta i sl. MPŠV nije prezentovalo reviziji da je dostavljene izvještaje JLS analiziralo u cilju kreiranja i provođenja mjera za unapređenje stanja u ovoj oblasti.

Prema podacima MPŠV, do 31.12.2019. godine, od ukupne obaveze za 2019. godinu od oko 456 hiljada KM na nivou RS u cjelini, zakupoprimalci sa aktivnim ugovorima dugovali su oko 93 hiljade KM, dok su obaveze iz prethodnih godina, relativno male i iznose oko 13 hiljada KM. Zbog specifičnosti poljoprivredne proizvodnje, pojedini zakupoprimalci svoje obaveze izmiruju sa manjim kašnjenjem.

MPŠV, u saradnji sa drugim institucijama, prema zakupoprimalcima koji ne izvršavaju ugovorene obaveze, a tu se prije svega misli na neplaćanje zakupnine, pokreće inicijative

za raskid ugovora o zakupu. Prema evidencijama MPŠV, od ukupno 136 raskinutih ugovora o zakupu, u oko ½ slučajeva to je izvršeno jednostrano i protiv zakupoprimaca su pokrenuti postupci kod nadležnih sudova u cilju izmirenja svih obaveza po osnovu zakupnine. Nenaplaćena dugovanja po tom osnovu na dan 31.12.2019. godine su iznosila oko 280 hiljada KM. Preostali ugovori o zakupu su najčešće raskinuti sporazumno ili su istekli a nisu podneseni zahtjevi za obnovu.

Kontrola stanja obrađenih i zasijanih površina poljoprivrednog zemljišta koje je predmet zakupa od strane JLS se uglavnom svodi na zaprimanje izvještaja o stanju obrađenih i zasijanih površina koje dostavljaju zakupoprimci, bez odlaska na teren i ostvarenja ličnog uvida. Nisu svi zakupoprimci dostavljali izvještaje, iako im je to ugovorna obaveza i mogući osnov za raskid ugovora. Budući da dio zakupoprimaca nije dostavljao propisane izvještaje, grad Trebinje je formirao posebnu komisiju sa zadatkom da kontinuirano prati realizacije pojedinačnih ugovora o zakupu poljoprivrednog zemljišta u svojini RS na području grada Trebinja te da u saradnji sa nadležnim odjeljenjem gradske uprave sačini izvještaj i isti dostavi MPŠV. Komisija je obilazila površine zemljišta koje su predmet zakupa i utvrđivala da li se i u kojoj mjeri obrađuju, odnosno da li se zemljište koristi namjenski. Na osnovu zapisnika o utvrđenom stanju za svakog pojedinačnog zakupoprimca, komisija je sačinjavala zbirni izvještaj koji je dostavljen MPŠV.

Realizacija ostalih obaveza iz zaključenih ugovora o zakupu, poput privođenja kulturi zapuštenih površina predmetnog poljoprivrednog zemljišta u ugovorenom roku, nije bila predmet praćenja nadležnih institucija.

Problem u pogledu praćenja realizacije ugovora o zakupu su odredbe ugovora o obavezama zakupoprimca koje su nejasno formulisane i nije utvrđen način, odnosno dokument kojim se dokazuje njihova realizacija, kao npr. da je zakupoprimac koristio predmetno zemljište u skladu sa odredbama ZoPZ. Takođe, pojedine odredbe koje mogu biti osnova za otkaz ugovora zakupoprimcu su nejasne i teško dokazive da bi se na osnovu njih ugovor zaista mogao otkazati, poput odredbe da je zakupoprimac dužan koristiti poljoprivredno zemljište kao „dobar domaćin“.

### **3.4.2. Analiza davanja zemljišta u zakup i predlaganje mjera za unapređenje**

Vlada RS je 2015. godine usvojila Informaciju o stanju dodjele poljoprivrednog zemljišta putem zakupa i koncesije u kojoj je dat pregled dotadašnjih aktivnosti na postupcima dodjele poljoprivrednog zemljišta u koncesiju i zakup na području RS, a prikazane su i određene poteškoće uočene u toku realizacije ovih postupaka. Informacija generalno sadrži podatke o površinama zemljišta datim u zakup i koncesiju po JLS, broju zaključenih ugovora, naplaćenim koncesionim naknadama i zakupninama, raskinutim ugovorima i sl. Prilikom razmatranja i usvajanja navedene Informacije Vlada RS je istovremeno donijela zaključke da se ubrzaju postupci dodjele poljoprivrednog zemljišta u svojini RS putem zakupa i koncesija, prati realizacija ugovora o zakupu i koncesiji i preduzimaju mjera prema zakupoprimcima i koncesionarima koji ne izvršavaju ugovorne obaveze. MPŠV je, u više navrata, dostavljalo dopise JLS u cilju podsticanja JLS i ubrzavanja davanja zemljišta u zakup. Nakon 2015. godine MPŠV nije izrađivalo i dostavljalo Vladi RS ovakve informacije iz kojih bi bilo vidljivo u kojoj mjeri su realizovani ovi zaključci te kakvo je trenutno stanje raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u svojini RS.

U svojim godišnjim izvještajima o radu MPŠV uglavnom navodi osnovne informacije i podatke o provedenim aktivnostima u vezi sa raspolaganjem poljoprivrednim zemljištem u svojini RS, poput izmjene i dopune propisa, rješavanja imovinsko-pravnih odnosa, raspisanim i provednim javnim oglasima za davanje zemljišta u zakup i sl. Navedene informacije su uopštenog karaktera, bez detaljnih podataka i pokazatelja zasnovanih na analizama davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS.

Reviziji nije dokumentovano da MPŠV vodi sistematizovane evidencije o davanju u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS na način koji bi omogućio analizu tog procesa u pogledu raspoloživih površina zemljišta za davanje u zakup i stvarnog stanja tog zemljišta, trajanja postupka zakupa i ostvarenih rezultata, uočenih problema i sl. Otuda u posmatranom periodu, u MPŠV nisu ni vršene konkretne analize raspolaganja tim zemljištem putem zakupa.

Skupština JLS i (grado)načelnik, u posmatranim JLS, su upoznati sa provedenim postupcima davanja poljoprivrednog zemljišta u zakup na području konkretne JLS, kako putem direktnog učešća u postupku, tako i putem izvještaja i informacija nadležnih odjeljenja. Posmatrane JLS uglavnom nisu vršile analize postupaka davanja u zakup koje su provodile u smislu analize zainteresovanosti ponuđača, trajanja i rezultata postupka, uočenih problema i sl. Grad Trebinje, za razliku od drugih posmatranih JLS, vršio je određene analize postupaka davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta sa aspekta broja zaključenih ugovora po katastarskim opštinama, poljoprivrednim proizvođačima (pravna lica, fizička lica), površinama datim u zakup prema vrstama proizvodnje, po raspoloživim, dodijeljenim i nedodijeljenim površinama i sl. Navedene analize su korišćene i kao osnova za raspisivanje narednih javnih oglasa za davanje zemljišta u zakup putem usmenog javnog nadmetanja.

MPŠV je, u saradnji sa drugim nadležnim institucijama, preduzimalo značajne aktivnosti u cilju rješavanja imovinsko-pravnih odnosa nad zemljištem koje je ili može biti predmet zakupa. Ipak, uvidom u javne oglase za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta uočava se da, za jedan dio površina poljoprivrednog zemljišta koje je predmet zakupa, u indikaciji posjednika i dalje su upisana prava u korist bivših društvenih preduzeća, JPŠ „Šume Republike Srpske“, JLS i sl. U saradnji sa nadležnim institucijama, JLS su provodile usklađivanja zemljišnih evidencija sa stanjem na terenu za pojedine katastarske čestice zemljišta u pogledu kultura i klasa. Reviziji nije prezentovano da postoje doneseni konkretni planovi i izvještaji o realizaciji ovih aktivnosti iz kojih bi bilo vidljivo u kojoj mjeri su iste provedene, odnosno kada će biti okončane u cjelosti.

U posmatranom periodu, u cilju unapređenja davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS, vršene su izmjene ZoPZ i relevantnih podzakonskih akata, a nosilac tih aktivnosti je bilo MPŠV. Reviziji nije dokumentovano da su izmjene propisa, relevantnih za raspolaganje zemljištem putem zakupa, rađene na osnovu izvršene detaljne analize njihove primjene i uočenih problema. Obrazloženja izmjene propisa su uglavnom uopštenog karaktera, bez detaljnog navođenja kako će izmjene unaprijediti ovu oblast i koji pozitivni efekti se očekuju.

MPŠV je kreiralo određene obrasce poput odluke o raspisivanju javnog oglasa za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS na području opštine putem pribavljanja pisanih ponuda, javnog oglasa za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS na području opštine putem pribavljanja pisanih ponuda, odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača i dodjeli u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS i ugovora o zakupu poljoprivrednog zemljišta u svojini RS, kojima se olakšava rad JLS i obezbjeđuje korišćenje jedinstvenih obrazaca u različitim JLS.

## 4. ZAKLJUČCI

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je provela reviziju učinka na temu raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u svojini Republike Srpske putem zakupa sa fokusom na efikasnost tog procesa.

Poljoprivredno zemljište je oskudan i u principu neobnovljiv prirodni resurs ključan za obavljanje poljoprivredne proizvodnje, odnosno obezbjeđenje hrane. Strateški, organizovan i planski pristup nadležnih institucija u pogledu raspolaganja poljoprivrednim zemljištem, naročito onim koje je u svojini Republike Srpske, nameće se kao imperativ. Efikasno raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u svojini Republike Srpske putem zakupa podrazumijeva da se raspoloživo zemljište, prema jasnim procedurama i kriterijima koji proističu iz definisanih opredjeljenja nadležnih institucija, u što većem obimu i što kraćim rokovima, davanjem u zakup dodijeli korisnicima, koji će obrađivati zakupljeno zemljište i ispunjavati svoje ugovorne obaveze. Na taj način se doprinosi ostvarivanju ciljeva u pogledu legalne i kvalitetne obrade zemljišta, ostvarivanja prihoda od zakupnine, omogućavanja većem broju korisnika, prije svega fizičkih lica i preduzetnika, da obavljaju i proširuju svoju poljoprivrednu proizvodnju, povećanja zaposlenosti i podsticanja ostanka stanovništva na selu i sl.

**Na osnovu prezentovanih nalaza, revizija je utvrdila osnovni zaključak da u raspolaganju poljoprivrednim zemljištem u svojini Republike Srpske putem zakupa nije ostvaren mogući nivo efikasnosti.**

U skladu sa osnovnim zaključkom utvrđeni su i pojedinačni zaključci:

### **4.1 Raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u svojini Republike Srpske putem zakupa ne zasniva se na dovoljno pouzdanim i ažurnim evidencijama, programsko-planskim dokumentima te dovoljno jasnoj i jednoobrazno primjenjivoj regulativi.**

Ispitivanja revizije su pokazala da nadležne institucije u Republici Srpskoj nisu uspostavile informacioni sistem niti pouzdane i funkcionalne baze podataka i evidencije o raspoloživim površinama i stanju korišćenja poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske. Nepostojanje sveobuhvatnih i pouzdanih evidencija o poljoprivrednom zemljištu u svojini Republike Srpske otežava donošenje upravljačkih odluka u zavisnosti od konkretne situacije u vezi sa tim zemljištem (rješavanje imovinsko-pravnih odnosa, raspolaganje zemljištem putem zakupa, rješavanje pitanja zapuštenog zemljišta, ažuriranje katastarskih i drugih evidencija o zemljištu). Takođe, otežava planski pristup davanju zemljišta u zakup te usporava, komplikuje i poskupljuje sam postupak.

Programsko planski dokumenti u vezi sa poljoprivrednim zemljištem u Republici Srpskoj ne postoje ili su neupotrebljivi za organizovanje i efikasnije davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske.

Važeći propisi relevantni za proces davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske, prije svega Zakon o poljoprivrednom zemljištu i Pravilnik o postupku davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske, nisu potpuni i dovoljno jasni u pogledu uloga, nadležnosti i odgovornosti institucija, donošenja programsko-planskih dokumenata, nadzora, pripreme i pokretanja postupka davanja u zemljišta u zakup i sl.

### **4.2 Pripremi postupaka davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske na nivou jedinica lokalne samouprave pristupa se bez utvrđenih programa, planova, procedura, konkretnih aktivnosti i rokova, što rezultira različitim pristupima i praksama te nepravovremenim pokretanjem postupaka davanja zemljišta u zakup.**

Jedinice lokalne samouprave nisu provodile organizovano i u kontinuitetu aktivnosti na utvrđivanju svih raspoloživih površina poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske na njihovom području, stanja i korišćenja takvog zemljišta, pa stoga ne raspolažu sa ažurnim evidencijama o istom. Takođe, ne raspolažu ni sa programsko-planskim dokumentima na osnovu kojih bi se pristupilo pripremi postupaka davanja zemljišta u zakup. Otuda su pripremne aktivnosti u pogledu određivanja površina poljoprivrednog zemljišta koje potencijalno mogu biti predmet zakupa, pribavljanje dokumentacije o površinama, kulturama, klasama i svojinsko-pravnim odnosima, utvrđivanje stanja na terenu uglavnom vršene neposredno prije objave javnog oglasa za davanje zemljišta u zakup, često na osnovu inicijativa poljoprivrednih proizvođača, potencijalnih zakupoprimaca.

#### **4.3 Postupak davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske je administrativno zahtjevan i opterećen različitim problemima, što se reflektuje na dužinu trajanja postupaka i ukupne površine poljoprivrednog zemljišta date u zakup.**

Utvrđeni postupak davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske je relativno složen, sačinjen od velikog broja koraka i aktivnosti čije trajanje uglavnom nije vremenski ograničeno, i sa učesnicima koji mogu usporiti i blokirati postupak. Izmjenama relevantnih propisa nisu prethodile detaljne analize, a u pojedinim slučajevima izmjene propisa su bile više usmjerene ka prilagođavanju datim okolnostima, nego sistemskom uređenju ove oblasti.

Usljed nedovoljno pouzdanih i ažurnih evidencija o poljoprivrednom zemljištu u svojini Republike Srpske (u pogledu površina, vlasništva, klasa i kultura zemljišta, stvarnog stanja na terenu i sl.), postojanja zapuštenih površina zemljišta, neodgovarajuće pripreme i zahtjevnosti samog postupka, izostanka ili nepravovremenog djelovanja učesnika, postupci davanja zemljišta u zakup uglavnom su trajali relativno dugo, a značajne površine poljoprivrednog zemljišta koje su bile predmet davanja u zakup ostale su nedodijeljene. Takva situacija značajno utiče na visinu ostvarenih prihoda Republike Srpske i jedinica lokalne samouprave po osnovu zakupnine, stanje obrađenosti površina zemljišta i obim nelegalnog korišćenja, a time i percepciju poljoprivrednih proizvođača u pogledu efikasnosti rada nadležnih institucija.

#### **4.4 Ugovaranje zakupa poljoprivrednog zemljišta, kao i obnova zaključenih ugovora, na način kako su propisima uređeni i kako se provode, ograničavaju nadležnim institucijama kreiranje, provođenje i praćenje realizacije politika i konkretnih aktivnosti u oblasti raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u svojini Republike Srpske.**

Ugovori o zakupu poljoprivrednog zemljišta ne sadrže konkretne odredbe u cilju unapređenja stanja u pogledu kvaliteta zemljišta, nivoa pesticida i drugih štetnih materija u zemljištu i sl. Nasuprot tome, sadrže odredbe koje su nejasne i čije je izvršenje ili neizvršenje teško dokazivo, što otvara mogućnosti različitog tumačenja i nesporazuma između ugovornih strana.

Imajući u vidu način na koji su utvrđeni i realizovani postupci davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u prethodnom periodu, obnova ugovora o zakupu zemljišta pod istim uslovima (iste katastarske čestice, isti rokovi, ista visina zakupnine, iste obaveze zakupoprimca, uslovi raskida ugovora itd.), kao i mogućnost neograničene obnove ugovora o zakupu u značajnoj mjeri utiču na realizaciju utvrđenih politika koje se odnose na prioritetne vrste poljoprivredne proizvodnje, veličinu, odnosno spajanje i cijepanje parcela zemljišta, kriterijume za davanje u zemljišta u zakup, politiku visine zakupnina, rješavanje problema zapuštenog zemljišta i sl. Obnova ugovora u praksi se provodila na različite načine, uz prilagođavanje trenutnim uslovima i okolnostima prilikom davanja zemljišta u zakup.

**4.5 Praćenje realizacije ugovora o zakupu poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske i izvještavanje o istom nisu uspostavljeni na način koji nadležnim institucijama obezbjeđuje pravovremen, pouzdan i jasan uvid u nivo realizacije tih ugovora i donošenje odgovarajućih mjera za unapređenje ove oblasti.**

Relevantni propisi ne pružaju jasnu podjelu uloga i nadležnosti i konkretne zadatke institucija u pogledu nadzora i praćenja realizacije ugovora o zakupu, čime je otvoren prostor za njihovo različito i nekoordinisano djelovanje. Npr. nije propisana obaveza, niti se u praksi Republičkoj upravi za inspekcijske poslove dostavljaju zaključeni ugovori o zakupu čiju bi realizaciju poljoprivredni inspektori trebali nadzirati.

Praćenje realizacije zaključenih ugovora o zakupu poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske, suštinski se svodi na praćenje uplate zakupnina i dostavljanja izvještaja o stanju obrađenih i zasijanih površina poljoprivrednog zemljišta koje je predmet zakupa od strane zakupoprimalaca, bez provjere tačnosti podataka navedenih u dostavljenim izvještajima.

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i jedinice lokalne samouprave nisu, na osnovu raspoloživih podataka i informacija, vršile analize zakupa poljoprivrednog zemljišta čiji bi rezultati bili osnova za preduzimanje mjera i aktivnosti na unapređenju procesa davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske.



## 5. PREPORUKE

Na osnovu nalaza i zaključaka zasnovanih na relevantnim, pouzdanim i dovoljnim revizijskim dokazima kreirane su preporuke revizije. Provedena revizija učinka je utvrdila da u raspolaganju poljoprivrednim zemljištem u svojini Republike Srpske putem zakupa nije ostvaren mogući nivo efikasnosti i da postoji prostor da nadležne institucije preduzimanjem odgovarajućih mjera unaprijede ovu oblast. Stoga, revizija daje preporuke Vladi Republike Srpske, Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i jedinicama lokalne samouprave o promjenama koje je neophodno preduzeti u cilju efikasnijeg raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u svojini Republike Srpske putem zakupa.

**5.1 Preporučuje se Vladi Republike Srpske i Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede da, u saradnji sa drugim institucijama Republike Srpske, prikupe sveobuhvatne podatke o ukupno raspoloživom poljoprivrednom zemljištu u svojini Republike Srpske, njegovom stvarnom stanju i korišćenju, te na osnovu toga uspostave i održavaju funkcionalnu bazu podataka.**

U cilju uspostavljanja baza podataka, potrebno je, na nivou katastarskih čestica, prikupiti raspoloživu dokumentaciju i podatke o poljoprivrednom zemljištu u svojini Republike Srpske, kao i potencijalnoj svojini, a zatim utvrditi stepen riješenosti imovinsko-pravnih odnosa, stvarno stanje zemljišta na terenu u pogledu obrađenosti, odnosno zapuštenosti, pravni osnov korišćenja zemljišta, usklađenost zemljišnih evidencija sa stvarnim stanjem zemljišta na terenu i sl. Imajući u vidu da je ovo zahtjevan i obiman posao potrebno je donijeti konkretan plan sa jasno utvrđenim resursima, aktivnostima, nosiocima i rokovima za realizaciju istog.

Navedene aktivnosti mogu se provoditi u okviru uspostavljanja informacionog sistema o poljoprivrednom zemljištu, kao i izrade relevantnih programsko-planskih dokumenta, poput osnova zaštite, uređenja i korišćenja poljoprivrednog zemljišta.

**5.2 Preporučuje se Vladi Republike Srpske i Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede da sveobuhvatno preispitaju postojeću regulativu relevantnu za raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u svojini Republike Srpske putem zakupa.**

Preispitivanje regulative relevantne za raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u svojini Republike Srpske treba izvršiti u svim segmentima polazeći od međusobne usaglašenosti Zakona o poljoprivrednom zemljištu i drugih zakona i propisa koji se odnose na ovu oblast, pa do konkretnih odredaba propisa kojima su utvrđene aktivnosti, učesnici i njihove nadležnosti u pripremi i provođenju postupka davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta i praćenju realizacije zaključenih ugovora o zakupu.

Fokus preispitivanja regulative treba biti usmjeren na distinkciju i jasnoću korišćenih pojmova, uloga, nadležnosti i odgovornosti institucija na svim nivoima. U tom kontekstu neophodno je ispitati i adekvatnost, jasnoću i međusobnu usaglašenost konkretnih zadataka i aktivnosti institucija. Sam postupak davanja zemljišta u zakup treba biti više tehničkog karaktera, sa konkretnim zadacima i rokovima i bez mogućnosti njegovog blokiranja od strane pojedinih učesnika, a evidencije o zemljištu, politike dodjele, svojinske odnose i sl. treba urediti prije i nezavisno od postupka, koliko god je to moguće. Takođe, potrebno je preispitati sadržaj i konkretne odredbe ugovora o zakupu poljoprivrednog zemljišta u cilju dopune i konkretizacije pojedinih odredaba.

**5.3 Preporučuje se Vladi Republike Srpske i Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede da, na osnovu izvršenih analiza relevantne regulative i uspostavljenih baza podataka o poljoprivrednom zemljištu, unaprijede regulativu i donesu potrebna programsko-planska dokumenta bitna za raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u svojini Republike Srpske putem zakupa.**

Polazeći od uspostavljenih evidencija o poljoprivrednom zemljištu i izvršene analize regulative, potrebno je u strateškom ili programskom dokumentu konkretizovati ciljeve u pogledu rješavanja problema imovinsko-pravnih odnosa, stanja i korišćenja poljoprivrednog zemljišta, pouzdanosti i ažurnosti zemljišnih evidencija, prioriternih načina raspolaganja zemljištem, nadležnosti, zadataka i učesnika u postupku zakupa i sl.

U skladu sa tim, potrebno je koordinisano izvršiti unapređenje regulative i donijeti konkretne programe, planove i druga operativna dokumenata neophodna za realizaciju utvrđenih ciljeva relevantnih za davanje zemljišta u zakup, sa specificiranim resursima, mjerama i aktivnostima, nosiocima i rokovima za realizaciju tih mjera, te definisanim indikatorima učinka.

**5.4 Preporučuje se Vladi Republike Srpske i Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede da na organizovan način uspostave nadzor i izvještavanje o provođenju postupka davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta i realizacije ugovora o zakupu, kako bi se omogućilo praćenje i analiza ostvarivanja utvrđenih ciljeva, donošenje pravovremenih upravljačkih odluka i preduzimanje korektivnih akcija.**

Potrebno je, putem (dopune) regulative, instrukcija i sličnih dokumenata, obezbijediti koordinaciju i precizirati nadležnosti i zadatke subjekata u nadzoru, te učesnike, način, formu, sadržaj i učestalost izvještavanja o realizaciji programskih i planskih dokumenata, konkretnih postupka davanja u zakup zemljišta i zaključenih ugovora. Ključni učesnici u nadzoru i izvještavanju su jedinice lokalne samouprave, poljoprivredna inspekcija i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.

Polazeći od prikupljenih podataka i informacija, potrebno je da Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, u skladu sa utvrđenom dinamikom ili potrebom, izvještava Vladu Republike Srpske o realizaciji programsko-planskih dokumenata, uočenim problemima i nivou postignutih ciljeva u oblasti raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u svojini Republike Srpske, te da na osnovu provedenih analiza predlaže i provodi neophodne mjere za unapređenje stanja u ovoj oblasti.

**5.5 Preporučuje se jedinicama lokalne samouprave da, u kontekstu realizacije preporuka revizije na republičkom nivou, pruže neophodnu podršku Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.**

Jedinice lokalne samouprave treba da stave na raspolaganje Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede dokumente, podatke i informacije koje se odnose na poljoprivredno zemljište u svojini Republike Srpske. Takođe, aktivnim učešćem vlastitih kadrova i razmjenom stečenih znanja i iskustava treba da daju svoj doprinos donošenju programsko-planskih dokumenata, unapređenju regulative i samog postupka davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske.

**5.6 Preporučuje se jedinicama lokalne samouprave da pravovremeno i dosljedno realizuju poslove i aktivnosti iz svoje nadležnosti u procesu davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske.**

Potrebno je obezbijediti da organi i organizacioni nivoi jedinica lokalne samouprave pravovremeno i na relevantnom regulativom utvrđen način izvršavaju svoje obaveze u pogledu donošenja programsko-planskih dokumenata, identifikacije zemljište, pokretanja postupka davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta, realizacije faza postupka za koje su nadležni, kao i praćenja realizacije ugovora o zakupu i izvještavanja o istom.

Prakse u realizaciji aktivnosti za koje su nadležne, jedinice lokalne samouprave trebaju prilagoditi zahtjevima veće efikasnosti procesa davanja zemljišta u zakup, odnosno skraćanju dužine trajanja postupka zakupa.

Donošenje Osnove zaštite, uređenja i korišćenja poljoprivrednog zemljišta za teritoriju opštine, odnosno grada, jedinice lokalne samouprave trebaju, između ostalog, iskoristiti za pribavljanje konkretnih i pouzdanih podataka o poljoprivrednom zemljištu u svojini Republike Srpske na njihovom području te izradu programa korišćenja tog zemljišta.

Vođa revizorskog tima

Mladenko Marković, s.r.

## 6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ

### Prilog broj 1 – Lista referenci

1. Ustav Republike Srpske
2. Zakon o poljoprivrednom zemljištu (Službeni glasnik RS, broj 93/06, 86/07, 14/10, 5/12 i 58/19)
3. Zakon o Vladi Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 118/08)
4. Zakon o republičkoj upravi (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 115/18)
5. Zakon o lokalnoj samoupravi (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 97/16, 36/19)
6. Zakon o poljoprivrednim zadrugama (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 73/08, 106/09 i 78/11)
7. Zakon o utvrđivanju i prenosu prava raspolaganja imovinom na jedinice lokalne samouprave (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 70/06)
8. Zakon o stvarnim pravima (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 124/08, 3/09, 58/09, 95/11 i 60/15)
9. Zakon o premjeru i katastru Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 6/12, 110/16 i 62/18)
10. Zakon o naknadama za vršenje usluga premjera i korišćenje podataka katastra nepokretnosti i katastra zemljišta (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 92/09)
11. Zakon o pravobranilaštvu Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 7/18)
12. Zakon o koncesijama (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 59/13 i 16/18)
13. Pravilnik o postupku davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 47/12,65/15, 45/16 i 115/18)
14. Pravilnik o uslovima i načinu davanja u zakup nepokretnosti poljoprivrednim zadrugama (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 123/10 i 57/12)
15. Pravilnik o uslovima korišćenja i visini naknade za korišćenje pašnjaka u svojini Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 97/14)
16. Pravilnici o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
17. Naredba o uplaćivanju određenih prihoda budžeta Republike, opština i gradova i fondova (Službeni glasnik RS broj 59/13, 117/13, 73/14, 33/15, 114/16, 73/17, 4/18, 43/18 i 121/18)
18. Strategija razvoja poljoprivrede Republike Srpske do 2015. godine
19. Akcioni plan za realizaciju ciljeva strategije razvoja sektora poljoprivrede (2007 – 2016);
20. Strateški plan razvoja poljoprivrede i ruralnih područja Republike Srpske 2016-2020.;
21. Programi ekonomskih reformi Republike Srpske za period 2016-2018, 2017-2019, 2018-2020. i 2019-2021. godina,
22. Osnova zaštite, korišćenja i uređenja poljoprivrednog zemljišta Republike Srpske kao komponente procesa planiranja korišćenja zemljišta
23. Relevantni zaključci Vlade Republike Srpske
24. Dokument o politici dodjele koncesija (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 31/06)
25. Strateški, planski i regulatorni okvir država u okruženju
26. Odluke, rješenja, javni oglasi, zapisnici, dopisi, evidencije, izvještaji, informacije i druga relevantna dokumentacija nadležnih institucija
27. Ugovori o zakupu poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske

**Prilog broj 2** – Podaci o aktivnim i raskinutim ugovorima o zakupu poljoprivrednog zemljišta u svojnini RS na dan 31.12.2019. godine, po JLS

R. br.	Opština	Aktivni ugovori			Raskinuti ugovori	
		Ukupna površina dodijeljena u zakup (ha)	Godišnja zakupnina po ugovoru za 2019/20 (KM)	Broj zaključenih ugovora	Površina (ha)	Broj raskinutih ugovora
1	Bijeljina	260,23	62.606	24	224,72	29
2	K. Dubica	925,22	73.229	116	128,21	24
3	Modriča	267,86	35.263	38	183,92	11
4	Sokolac	202,26	10.060	18	197,73	19
5	Rogatica	173,25	11.531	18	16,62	1
6	Pelagićevo	226,86	14.958	31	0,00	0
7	Rudo	4,29	348	1	0,00	0
8	Šipovo	68,61	3.488	2	0,00	0
9	Šamac	690,78	84.561	70	0,00	0
10	Srbac	398,82	24.845	61	19,04	3
11	Gradiška	53,16	6.493	2	549,59	36
12	Brod	619,02	30.463	51	8,48	1
13	Prnjavor	310,98	23.257	9	89,95	4
14	Prijedor	470,43	52.409	32	67,55	7
15	Trebinje	163,52	14.330	38	0,00	0
16	Derвента	194,30	7.489	19	0,00	0
17	Berkovići	0,00	0	0	152,89	1
<b>UKUPNO</b>		<b>5.029,60</b>	<b>455.329</b>	<b>530</b>	<b>1.638,71</b>	<b>136</b>

Izvor podataka: MPŠV

**Prilog broj 3 – Javni prihodi koji se prikupljaju po ZoPZ**

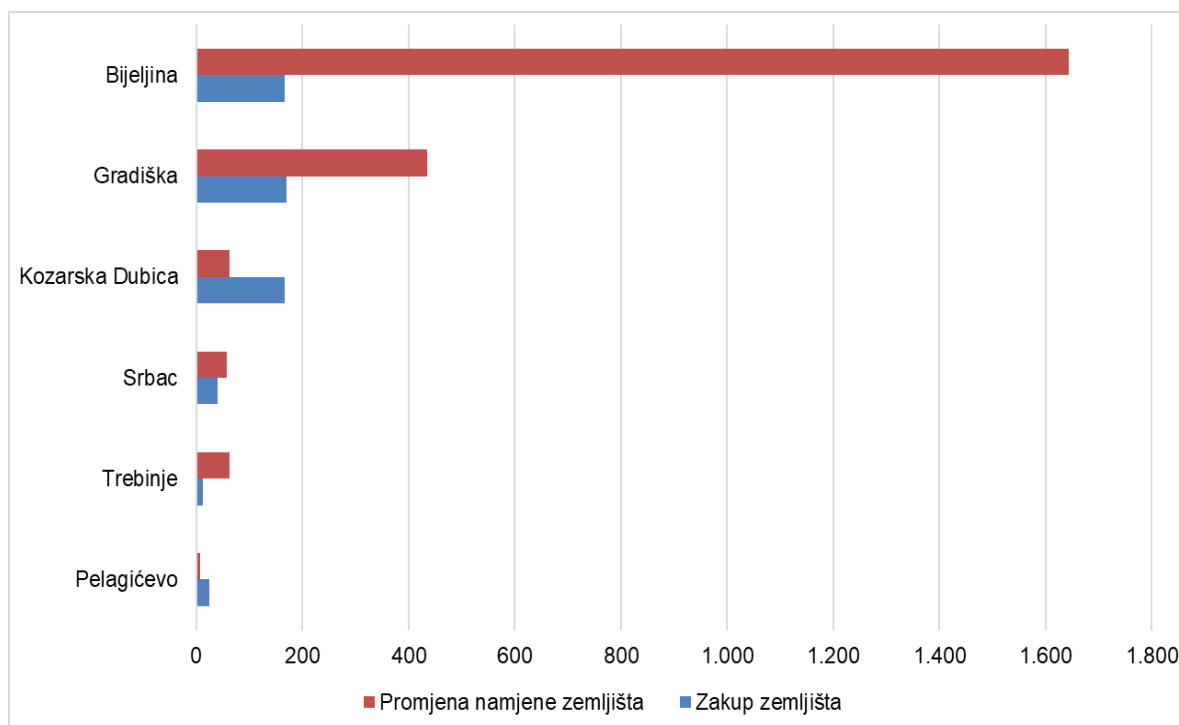
Ostvareni prihodi od zakupa poljoprivrednog zemljišta u svojini RS (vrsta prihoda 721224) i naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta (vrsta prihoda 722425), u periodu 2015-2019. godina

*Iznosi u hiljadama KM*

R. br.	God.	Zakup zemljišta		Promjena namjene zemljišta		Ukupno		
		Budžet RS	Budžeti JLS	Budžet RS	Budžeti JLS	Budžet RS	Budžeti JLS	Sveukupno
1	2015	201	201	431	1.005	632	1.206	1.838
2	2016	170	170	606	1.415	776	1.585	2.361
3	2017	229	229	647	1.510	876	1.739	2.615
4	2018	271	271	678	1.582	949	1.853	2.802
5	2019	242	242	732	1.709	974	1.951	2.925
<b>Ukupno 2015-2019</b>		<b>1.113</b>	<b>1.113</b>	<b>3.094</b>	<b>7.220</b>	<b>4.207</b>	<b>8.333</b>	<b>12.540</b>

Ostvareni prihodi posmatranih JLS po osnovu zakupa poljoprivrednog zemljišta u svojini RS i promjene namjene poljoprivrednog zemljišta, u periodu 2015-2019. godina.

*Iznosi u hiljadama KM*



Izvor podataka: Ministarstvo finansija

**Prilog broj 4 – Primjer formiranja blok parcele poljoprivrednog zemljišta u svojini RS za davanje u zakup**



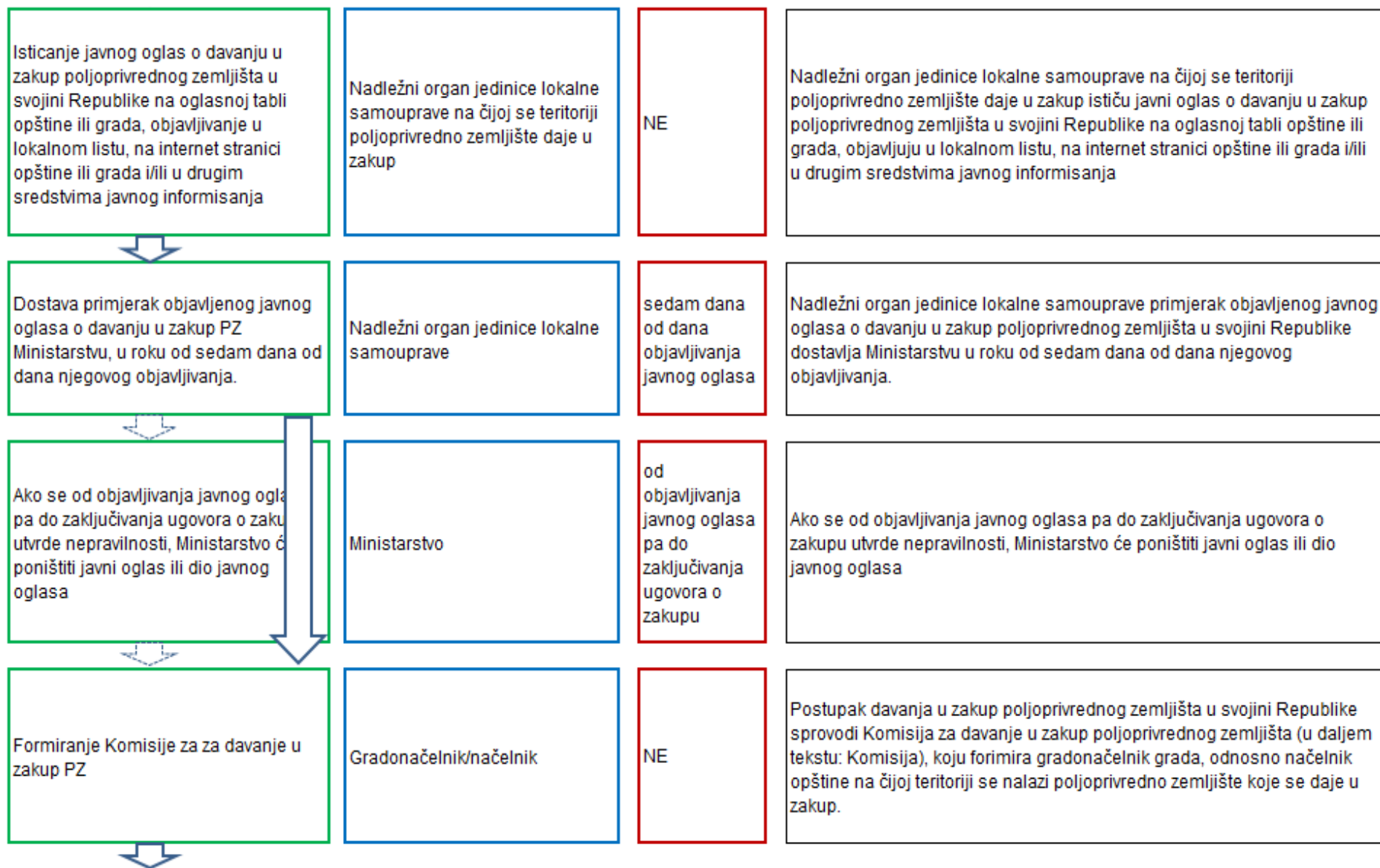
Izvor podataka: Dokumentacija iz JLS

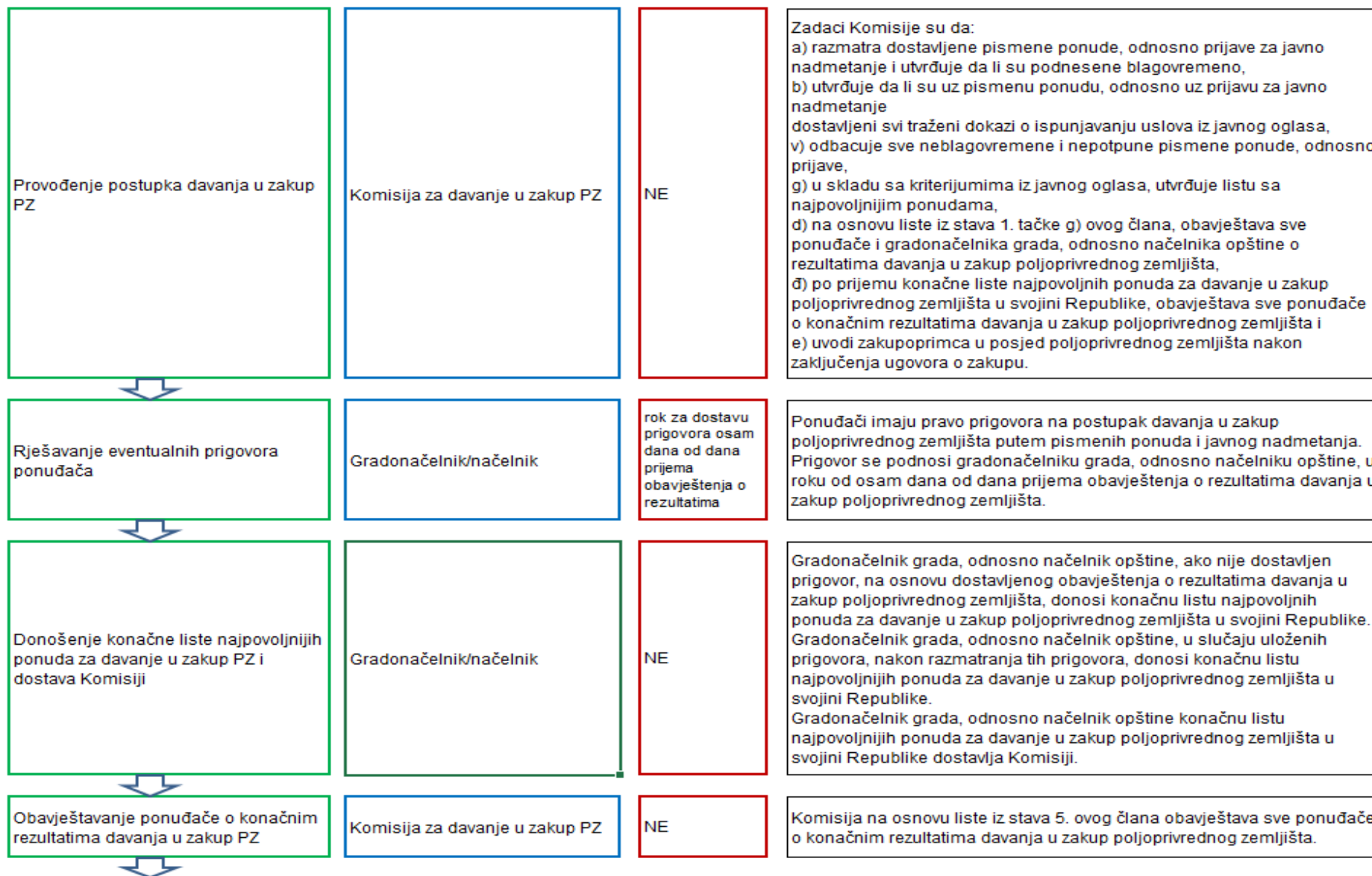
**Prilog broj 5 –** Hodogram davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS prema Pravilniku DZ

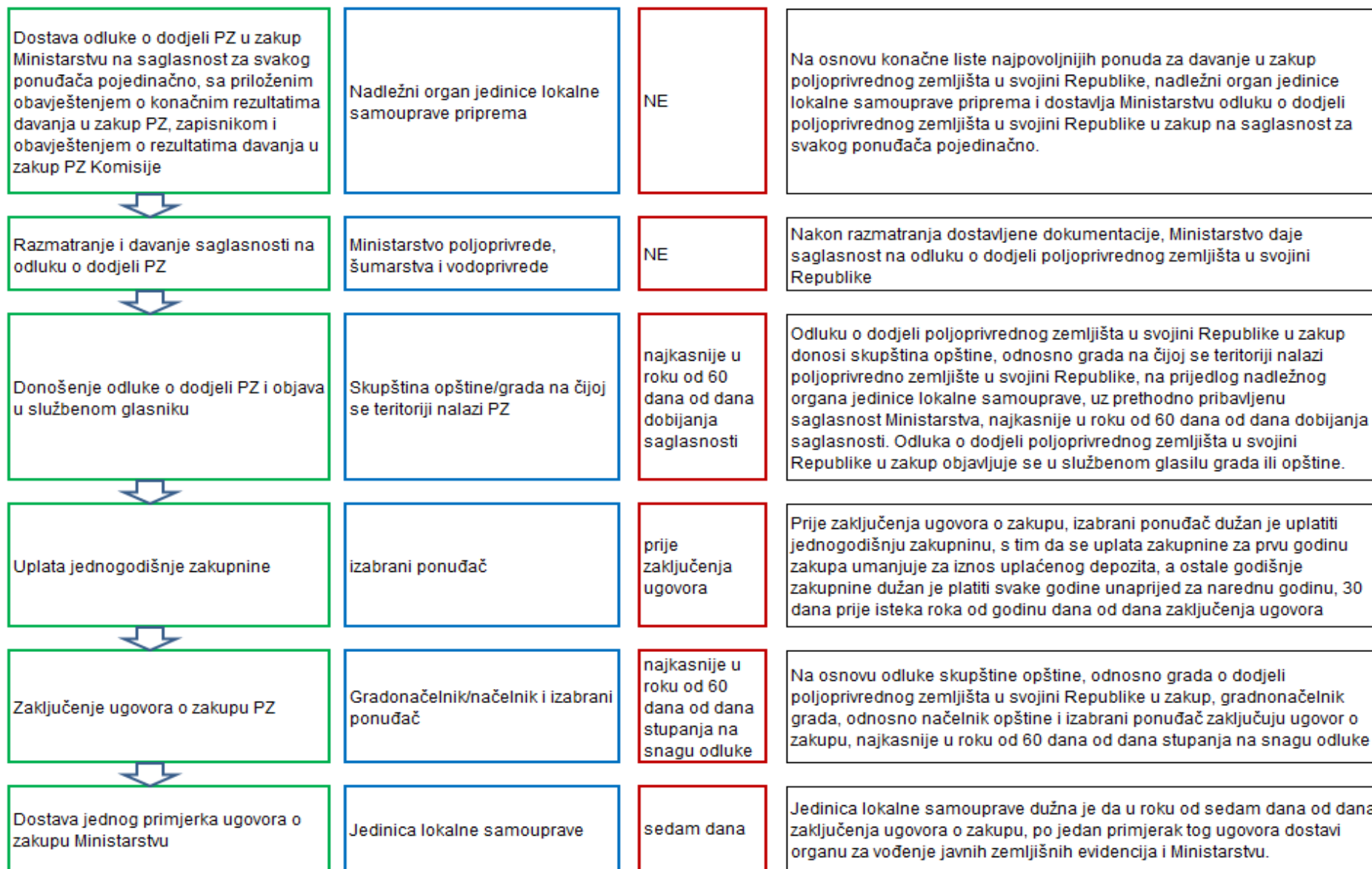
Aktivnost	Nosilac	Rok	Opis aktivnosti
<p>Priprema prijedloga javnog oglasa o davanju u zakup PZ</p>	<p>Nadležni organ jedinice lokalne samouprave na čijoj se teritoriji nalazi poljoprivredno zemljište u saradnji sa predstavnicima poljoprivrednih proizvođača</p>	<p>NE</p>	<p>Priprema prijedloga javnog oglasa o davanju u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike sprovodi se kroz sljedeće aktivnosti:                      a) definisanje površina zemljišta za zakup,                      b) prikupljanje podataka o predmetnom zemljištu,                      v) identifikacija predmetnog zemljišta na terenu i                      g) utvrđivanje posebnih uslova za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta (broj i vrsta grla stoke, veličina posjeda ponuđača i drugi posebni uslovi)</p>
<p>Priprema i dostava Ministarstvu odluke o raspisivanju javnog oglasa za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike na saglasnost (sa priloženim prijedlogom javnog oglasa)</p>	<p>Nadležni organ jedinice lokalne samouprave</p>	<p>NE</p>	<p>Odluka o raspisivanju javnog oglasa za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike treba da sadrži:                      a) način davanja poljoprivrednog zemljišta u zakup,                      b) predmet zakupa,                      v) period na koji se poljoprivredno zemljište daje u zakup u skladu sa članom 58. Zakona o poljoprivrednom zemljištu (u daljem tekstu: Zakon),                      g) maksimalnu površinu poljoprivrednog zemljišta koja se može dati u zakup privrednim društvima, preduzetnicima i fizičkim licima, a koja ne može biti veće od površine utvrđene ovim pravilnikom,                      d) iznos godišnje zakupnine poljoprivrednog zemljišta u skladu sa cijenama datim u Tabeli 1. u Prilogu 1. ovog pravilnika,                      đ) način i uslovi plaćanja godišnje zakupnine poljoprivrednog zemljišta,                      e) način i uslovi plaćanja godišnje zakupnine zapuštenog poljoprivrednog zemljišta ako je ono predmet zakupa,                      ž) vrsta poljoprivredne proizvodnje,                      z) opšte i posebne uslove dodjele,                      i) kriterijume dodjele i                      j) druge uslove koji se odnose na davanje zemljišta u zakup.</p>
<p>Davanje saglasnosti Ministarstva na odluku o raspisivanju javnog oglasa za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike</p>	<p>Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede</p>	<p>NE</p>	<p>Ministarstvo može dati preporuke u vezi sa podnesenom odlukom o raspisivanju javnog oglasa i prijedlogom javnog oglasa za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike.</p>



<p>Utvrđivanje i donošenje odluke o raspisivanju javnog oglasa za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike</p>	<p>Skupština opštine/grada na čijoj se teritoriji nalazi PZ, na prijedlog nadležnog organa JLS i uz pribavljenu saglasnost MPŠV</p>	<p>60 dana od dobijanja saglasnosti</p>	<p>Odluku o raspisivanju javnog oglasa i uslove oglasa za zakup poljoprivrednog zemljišta utvrđuje i donosi skupština opštine, odnosno grada na čijoj se teritoriji nalazi poljoprivredno zemljište u svojini Republike koje se daje u zakup, na prijedlog nadležnog organa jedinice lokalne samouprave i uz prethodno pribavljenu saglasnost Ministarstva, najkasnije u roku od 60 dana od dana dobijanja saglasnosti. Odluka iz stava 1. ovog člana objavljuje se u službenom glasniku grada ili opštine.</p>
<p>U skladu sa odlukom o raspisivanju javnog oglasa, jedinica lokalne samouprave raspisuje javni oglas za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike.</p>	<p>Jedinica lokalne samouprave</p>	<p>NE</p>	<p>Javni oglas za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike sadrži:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) broj i datum javnog oglasa,</li> <li>b) predmet oglasa (podatke o poljoprivrednom zemljištu koje se daje u zakup iz katastra nepokretnosti, podatke o stanju zapuštenog poljoprivrednog zemljišta ako je ono predmet oglasa),</li> <li>v) način davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta (pribavljanjem pisanih ponuda ili javnim nadmetanjem, sistem katastarska čestica ili blok-parcela),</li> <li>g) period na koji se zemljište daje u zakup,</li> <li>d) maksimalnu površinu poljoprivrednog zemljišta koja se daje u zakup privrednim društvima, preduzetnicima i fizičkim licima,</li> <li>e) iznos godišnje zakupnine poljoprivrednog zemljišta u slučaju davanja u zakup predmetnog poljoprivrednog zemljišta putem pribavljanja pisanih ponuda, odnosno iznos početne godišnje zakupnine poljoprivrednog zemljišta u slučaju davanja predmetnog poljoprivrednog zemljišta putem javnog nadmetanja,</li> <li>e) način i uslove plaćanja godišnje zakupnine poljoprivrednog zemljišta, odnosno zapuštenog poljoprivrednog zemljišta ako je ono predmet oglasa,</li> <li>l) vrijeme i način uvođenja zakupoprivrednika u posjed,</li> <li>z) opšte uslove dodjele propisane članom 3. ovog pravilnika,</li> <li>ij) posebne uslove dodjele (broj i vrsta grla stoke, veličina posjeda ponudaca i druge posebne uslove),</li> <li>jj) kriterijume na osnovu kojih će biti izabrani i proglašeni najpovoljniji ponudaci,</li> <li>k) vrijeme i način uvida u dokumentaciju o predmetnom poljoprivrednom zemljištu (katastarski podaci, katastarski planovi i skice, karte i drugi podaci),</li> <li>l) vrijeme i način obilaska i pokazivanja predmetnog poljoprivrednog zemljišta na terenu,</li> <li>ll) pravo učešća na javnom oglasu,</li> <li>m) rok do kojeg se primaju pisane ponude, odnosno prijave za javno nadmetanje za zakup poljoprivrednog zemljišta,</li> <li>n) vrijeme i mjesto otvaranja pismenih ponuda, odnosno mjesto i vrijeme održavanja javnog nadmetanja,</li> <li>nij) način polaganja depozita, koji iznosi 10% od cijene jednogodišnje zakupnine koja se za određenu katastarsku česticu, odnosno blok-parcelu plaća u skladu sa ovim pravilnikom,</li> <li>o) napomenu da se pismene ponude, odnosno prijave moraju dostaviti u zatvorenoj koverti sa naznakom, a tekst naznake glasi: „NE OTVARATI – PISMENA PONUDA, ODNOSNO PRIJAVA ZA JAVNI OGLAS ZA ZAKUP POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA“,</li> <li>p) napomenu da se neblagovremene i nepotpune pismene ponude, odnosno prijave neće razmatrati,</li> <li>r) potrebnu dokumentaciju,</li> <li>s) klauzulu da ponudac ne može podnijeti ponudu na veću površinu poljoprivrednog zemljišta nego što je maksimalno dozvoljena u navedenom javnom oglasu i</li> <li>t) klauzulu da Ministarstvo zadržava pravo da u bilo kojem dijelu postupka poslije objavljivanja javnog oglasa do zaključivanja ugovora o zakupu može poništiti javni oglas ili dio javnog oglasa sa obrazloženjem.</li> </ul>







**Prilog broj 6 - Podaci o nerealizovanim postupcima davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u periodu 2015-2019. godina**

R. br.	Naziv JLS	Datum zahtjeva JLS za saglasnost MPŠV na odluku o raspisivanju javnog oglasa	Datum saglasnosti MPŠV na odluku JLS o raspisivanju javnog oglasa	Datum odluke Skupštine JLS o raspisivanju javnog oglasa	Datum raspisivanja javnog oglasa	Površine koje su predmet javnog oglasa (ha)	Napomena
1	Gradiška	25.12.2017.	25.12.2017.	28.12.2017.	12.01.2018.	2.892,2598	Na osnovu prethodno pribavljene saglasnosti MPŠV, Skupština opštine Gradiška je 14.06.2018. godine donijela Odluku o poništenju Odluke o raspisivanju Javnog oglasa za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS na području opštine Gradiška putem pribavljanja pisanih ponuda
2	Bijeljina	25.01.2018.	31.01.2018.	nije usvojena	nije raspisan	234,6891	Skupština Grada Bijeljina je 27.03.2018. godine donijela Zaključak o ne usvajanju Odluke o raspisivanju Javnog oglasa za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS na području grada Bijeljina putem pisanih ponuda

Izvori podataka: Upitnici MPŠV i dokumentacija iz MPŠV i JLS

**Prilog broj 7 -** Podaci o realizaciji i trajanju postupaka davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta aktivnih u periodu 2015-2019.g.

R. br.	Naziv JLS	Datum objave javnog oglasa	Vrsta javnog oglasa (pisane ponude /usmeno nadmetanje)	Površine predmet javnog oglasa (ha)	Ukupan broj zaključenih ugovora o zakupu	Površine data u zakup prema zaključenim ugovorima (ha)	Realizacija javnog oglasa (%)	Trajanje postupka (mjeseci)
1	Trebinje	04.12.2017.	Pisane ponude	188,9600	26	107,6700	57,98	7,8
2	Trebinje	29.05.2018.	Pisane ponude	0,9092	1	0,9092	100,00	15,2
3	Trebinje	28.05.2018.	Usmeno nadmetanje	77,2400	7	26,2600	34,00	14,0
4	Trebinje	06.08.2019.	Usmeno nadmetanje	50,4100	4	25,0700	49,73	4,3
5	Srbac	18.01.2017.	Pisane ponude	708,8303	58	389,4612	54,94	9,7
6	Srbac	18.01.2017.	Pisane ponude	64,5738	5	30,7450	47,61	9,7
7	K. Dubica	13.02.2014.	Pisane ponude	857,7836	60	392,4005	45,75	15,6
8	K. Dubica	07.03.2017.	Pisane ponude	85,4624	1	85,4624	100,00	5,8
9	K. Dubica	20.02.2019.	Pisane ponude	530,9760	30	236,3205	44,51	13,0
10	K. Dubica	20.02.2019.	Pisane ponude	13,2161	1	13,2161	100,00	12,5
11	Derventa	17.08.2017.	Pisane ponude	258,3076	19	194,3012	75,22	8,9
12	Prijedor	21.07.2017.	Pisane ponude	600,4866	20	275,8122	45,93	12,5
13	Pelagićevo	11.11.2013.	Pisane ponude	349,6430	31	226,8616	64,88	31,3
14	Šamac	13.02.2017.	Pisane ponude	721,0421	51	526,7924	73,06	13,2
15	Šamac	22.02.2018.	Usmeno nadmetanje	158,1763	17	121,8707	77,05	8,7
16	Sokolac	06.07.2015.	Pisane ponude	373,9039	3	53,6255	14,34	10,5
17	Sokolac	12.03.2019.	Pisane ponude	128,9115	1	3,1635	2,45	9,6
18	Rogatica	11.06.2014.	Pisane ponude	42,9926	2	25,8012	60,01	14,9
19	Šipovo	10.01.2014.	Pisane ponude	66,2003	1	66,2003	100,00	15,2
20	Šipovo	18.07.2017.	Pisane ponude	2,4129	1	2,4129	100,00	8,6
21	Brod	18.04.2017.	Pisane ponude	446,9331	17	297,6522	66,60	9,8
22	Brod	02.04.2018.	Usmeno nadmetanje	119,3741	6	119,3741	100,00	6,7

Izvor podataka: Upitnici MPŠV

**Prilog broj 8 - Podaci o obnovi ugovora o zakupu poljoprivrednog zemljišta u svojini RS u periodu 2015-2019. godina**

R. br.	Naziv JLS	Zaključeni ugovori o zakupu po osnovu inicijalnog javnog oglasa		Datum(i) isteka ugovora o zakupu	Aktivni ugovori o zakupu koji su mogli biti predmet obnove		Podneseni zahtjevi za obnovu ugovora o zakupu		Datum/period u kom je Komisija razmatrala zahtjeve i sačinila zapisnik	Prijedlog Komisije da se obnove ugovori o zakupu		Prijedlog Komisije da zakupoprимci imaju pravo prvenstva za dodjelu PZ u zakup po čl. 4, stav (1) Pravilnika		Obnovljeni ugovori o zakupu	
		Broj	Površina (ha)		Broj	Površina (ha)	Broj	Površina (ha)		Broj	Površina (ha)	Broj	Površina (ha)	Broj	Površina (ha)
1	Kozarska Dubica	72	566,7086	17.02.2018. 18.02.2018.	51	420,0383	49	407,8930	13.06.2018.	18	152,2443	31	255,6487	18	152,2443
2	Prijedor	19	272,2142	24.12.2017.	12	196,6699	9	163,8957	08.12.2017.- 22.12.2017.	9	163,8957	0	-	9	163,8957
3	Sokolac	20	222,3943	05.11.2016.	4	63,6646	4	63,6646	25.11.2016	4	63,6646	0	-	4	63,6646
4	Gradiška	85	1.237,0000	12.06.2016.	52	716,2607	48	687,0000	23.01.2017.- 26.01.2017.	0	-	48	687,0000	0	-
5	Prnjavor	10	240,3972	14.12.2015.	5	92,4693	5	92,4693	07.12.2015.	5	92,4693	0	-	5	92,4693
		1	21,1074	24.08.2016.	1	21,1074	1	21,1074	29.07.2016.	1	21,1074	0	-	1	21,1074
		3	197,4009	16.12.2019.	3	197,4009	3	197,4009	27.11.2019.	3	197,4009	0	-	3	197,4009
6	Bijeljina	49	533,4712	18.04.2016.	34	387,6239	31	381,8504	17.05.2016.	23	249,2571	0	-	23	249,2571
7	Modriča	11	177,0701	06.10.2016. 14.10.2016.	9	136,8068	7	68,2461	14.10.2016.	7	68,2461	0	-	7	68,2461

Izvori podataka: Upitnici MPŠV i dokumentacija iz MPŠV i JLS

**Prilog broj 9 – Karakteristike javnih oglasa za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini RS u posmatranim JLS**

R. br.	Naziv JLS	Datum objave javnog oglasa	Vrsta javnog oglasa (pisane ponude /usmeno nadmetanje)	Površine zemljišta koje su predmet javnog oglasa (ha)	Namjena zemljišta prema javnom oglasu: stočarska (S), ratarska (R), voćarsko-vinogradarska (VV), povrtlarska (P), rasadničarska (Ras), ljekovito, aromatično i začinsko bilje (LjAZ) i sjemenska (Sjem) proizvodnja	Rok na koji se zaključuju ugovori o zakupu zemljišta (godina)	Ograničenja površina zemljišta po jednom zakupoprimcu (PD - privredno društvo, Pr - preduzetnik, FL - fizičko lice)
1	Trebinje	04.12.2017.	Pisane ponude	43,4830	S	10	PD do 20 ha, Pr do 10 ha i FL do 5 ha
				65,4979	VV	20	
				12,1061	P	10	
				43,4969	LjAZ	20	
				19,4495	R	10	
				0,7100	Ras	10	
2	Trebinje	29.05.2018.	Pisane ponude	0,9092	VV	20	PD, Pr i FL do 0,9092 ha
3	Trebinje	28.05.2018.	Usmeno nadmetanje	30,8250	S	10	PD do 20 ha, Pr do 10 ha i FL do 5 ha
				18,4338	VV	20	
				2,1061	P	10	
				9,0849	LjAZ	20	
				15,0870	R	10	
				0,7100	Ras	10	
4	Trebinje	06.08.2019.	Usmeno nadmetanje	24,8470	S	10	PD do 20 ha, Pr do 10 ha i FL do 5 ha
				8,6243	VV	20	
				0,4000	P	10	
				1,1509	LjAZ	20	
				14,7950	R	10	
				0,5980	Ras	10	
5	Srbac	18.01.2017.	Pisane ponude	708,8303	R, S, P	10	PD, Pr i FL do 15,7 ha
6	Srbac	18.01.2017.	Pisane ponude	64,5738	VV	25	PD do 25 ha, Pr do 25 ha i FL do 20 ha
7	Kozarska Dubica	13.02.2014.	Pisane ponude	857,7836	R, S, VV, P	VV 25, R, S, P 10	PD, Pr i FL do 20 ha, KO Mlinarice do ukupne ponuđene površine
8	Kozarska Dubica	07.03.2017.	Pisane ponude	85,4624	VV	25	PD, Pr i FL 85,4624 ha
9	Kozarska Dubica	20.02.2019.	Pisane ponude	258,0479	R, S, VV, P	10	PD, Pr i FL do 15 ha
				33,2316	Sjem	10	PD, Pr i FL do 12,8 ha
				239,6875	Prioriteti	Prema prethodnom ugovoru	Prema zapisniku za obnovu ugovora
10	Kozarska Dubica	20.02.2019.	Pisane ponude	13,2161	R-S	10	PD, Pr i FL do 13,2161 ha, ponude se daju za blok parcelu kao cjelinu
11	Pelagićevo	11.11.2013.	Pisane ponude	349,6430	R, S, VV, P	VV 20, R, S, P 10	PD do 20 ha, Pr do 15 ha i FL do 10 ha

Izvori podataka: Upitnici MPŠV i dokumentacija iz MPŠV i JLS