

## ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

### I. УСТАВНИ ОСНОВ

Уставни основ за доношење Закона о финансирању и обезбеђењу финансирања пољопривредне производње (у даљем тексту: Закон) садржан је у члану 97. тачка 6) Устава Републике Србије којим је, између осталог, утврђено да Република Србија уређује и обезбеђује јединствено тржиште; правни положај привредних субјеката; систем обављања појединих привредних и других делатности; робне резерве; монетарни, банкарски, девизни и царински систем; економске односе са иностранством; систем кредитних односа са иностранством; порески систем.

### II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Данашње стање пољопривреде у Републици Србији, њени потенцијали и ограничења, и даље показују исти тренд - да се у пољопривреду мање улаже него што је њој неопходно и да се, сходно томе, од ње добија мање него што је то могуће.

Конкретно, учешће бруто додате вредности у пољопривреди у укупном бруто домаћем производу Републике Србије у претходној декади износило је 11,3%, док агробизнис у целини учествује у стварању бруто домаћег производа са преко 20%. Додатно, пољопривреда са прехранбеном индустријом представља једину грану српске привреде која остварује позитиван биланс у спољнотрговинској размени и то у континуитету од 2005. године, уз стални тренд раста суфицита.

Овај позитиван тренд може се одржати само ако се обезбеди стабилан и континуирани систем финансирања пољопривредне производње, који се до сада углавном ослањао на буџетско финансирање. Утицај глобалне финансијске кризе на нашу земљу условио је значајно смањивање могућности буџетског финансирања, а с тим у вези и неопходност проналажења алтернативних извора за финансирање пољопривредне производње.

У том контексту, доношење овог закона произилази из потребе повећања обима примарне пољопривредне производње, кроз унапређење постојећег тржишног модела финансирања пољопривреде. Овим законом се на системски начин уређује и унапређује тржишни модел краткорочног финансирања којим се обезбеђује финансирање примарне пољопривредне производње у периоду до жетве односно бербе, чиме се ствара добра основа да потенцијални финансијери буду више заинтересовани за пласман средства у пољопривреду Републике Србије, што ће посредно утицати на смањивање потребе за ангажовањем новчаних средстава из буџета за ову намену.

### III. ОБЈАШЊЕЊЕ ПРЕДЛОЖЕНИХ ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Чланом 1. прописано је да се овим законом уређује уговор о финансирању пољопривредне производње (у даљем тексту: уговор о финансирању) и регистровање ових уговора, залога на будућим пољопривредним производима којом се обезбеђује наплата потраживања по уговору о финансирању, регистровање и правно дејство ове залогне, законско заложно право на пољопривредним производима залогодавца, вансудско намирење из залогне на будућим пољопривредним производима, као и друга питања од значаја за финансирање и обезбеђење финансирања пољопривредне производње.

Чланом 2. уређена је примена других прописа на оне правне односе који нису уређени овим законом.

Чланом 3. прописано је значење израза који се употребљавају у овом закону. У циљу максимизације економских ефеката овог закона, појам будућих пољопривредних производа обухвата будуће пољопривредне производе који су предмет жетве односно бербе, услед чега се одредбе о поступку залагања и извршења из закона не примењују на остале врсте пољопривредних производа (нпр. стока).

Чл. 4. и 5. прописани су: садржина, правно дејство, форма и начин измене уговора о финансирању.

Чланом 6. предвиђено је да дужник који прими од повериоца новчана и/или друга средства по уговору о финансирању има обавезу да средства која је примио врати повериоцу на уговорени начин, и да за ову обавезу не може да раскине или измени уговор о финансирању због промењених околности, као ни да се позива на околности које није могао да спречи, отклони или избегне (виша сила) и на околности због којих не одговара (немогућност испуњења).

С обзиром да је примарна пољопривредна производња усева у великој мери изложена објективним ризицима (нпр. временске непогоде, поплаве, суше), неопходно је пронаћи одговарајућу равнотежу између, са једне стране, заштите интереса поверилаца који су спремни да финансирају производњу будућих пољопривредних производа, и са друге стране, заштите интереса произвођача примарних пољопривредних производа у случају наступања објективних околности услед којих долази до уништења рода или смањења планираног приноса. Предложено законско решење уводи значајну правну заштиту повериоцима из уговора о финансирању, а искључивање негативних ефеката наступања објективних ризика требало би да допринесе смањивању трошкова финансирања примарне пољопривредне производње у периоду од сетве до жетве с обзиром да су у оквирима традиционалне тржишне привреде, трошкови финансирања директно зависни од ризика којима је предметно финансирање изложено. Са друге стране, предложено законско решење пружа снажан подстицај индустрији осигурања да припреми и понуди тржишно конкурентан и прихватљив модел осигурања за случај више силе којим би примарни пољопривредни произвођачи могли да осигурају наступање нежељеног осигураног ризика. Интерес је и државе да у складу са финансијским могућностима, помогне уговарање ове врсте осигурања кроз одређено учествовање у сношењу трошкова плаћање премије осигурања за такву врсту осигуравајућег производа. Коначно, искључивање више силе као околности услед које би се примарни пољопривредни произвођачи могли ослободити обавеза из уговора о финансирању требало би да има све симболичнији значај како примарна пољопривредна производња у Републици Србији буде технолошки напредовала (у смислу планиране изградње система за наводњавање и заштите од поплава, ефикасне противградне заштите и сл.).

Чланом 7. уређује се могућност да се уговором о финансирању поверилац и дужник споразумеју да се робна, односно новчана обавеза замене другом обавезом која доспева када и основна обавеза, осим ако се уговорне стране не споразумеју другачије, да се уговором о финансирању одређује начин израчунавања вредности друге обавезе, као и да се израчунавање вредности друге обавезе врши применом начела једнаке вредности узајамних давања.

С обзиром да важећа правна регулатива предвиђа да се заложним правом могу обезбедити само новчана потраживања, а да је на тржишту присутан значајан број уговора о финансирању који за предмет имају робну обавезу, ова одредба представља праксом инспирисано решење услед којег ће и уговори о финансирању са иницијално робном обавезом, ако је таквим уговором предвиђена

могућност претварања робне у новчану обавезу, моћи да буду обезбеђени заложним правом на будућим пољопривредним производима. Као пример наводимо уговор о финансирању којим је уговорена основна обавеза дужника да повериоцу испоручи одређену количину пољопривредних производа. Истим уговором поверилац и дужник могу да се споразумеју да у случају да дужник не поступи на уговорени начин и не испоручи робу повериоцу, да је обавезан да своју обавезу изврши у новчаном износу. Новчана обавеза уговорена на начин како је наведено, представља условну обавезу која може бити обезбеђена залогом на будућим пољопривредним производима, на основу члана 7. став 3. Закона о заложном праву на покретним стварима уписаним у регистар („Службени гласник РС”, бр. 57/03, 61/05, 64/06-испр. и 99/11-др.закон).

Чланом 8. изричито је прописана обавеза дужника из уговора о финансирању да у изврши уговорне обавезе и да омогући контролу извршења уговорених обавеза, односно тражи се да он поступа као добар привредник или као добар домаћин. Дужник који при извршавању наведених обавеза не поступи на прописан начин дужан је да надокнади повериоцу насталу штету и измаклу корист по том основу.

Чланом 9. прописано је да ако дужник који је пољопривредно газдинство, не поступи у складу са уговором о финансирању, то пољопривредно газдинство, као и пољопривредно газдинство које је са њим правно повезано, преводе се у пасивни статус. Ова одредба представља афирмацију постојећег механизма предвиђеног законом којим се уређује пољопривреда и рурални развој и требало би да пружи снажан подстицај пољопривредним газдинствима да као дужници пољопривредне обавезе поступају у складу са уговореним обавезама, а повериоцима из уговора о финансирању да обезбеди додатну сигурност за испуњење уговорених обавеза од стране пољопривредних газдинстава. Ово посебно због тога што је прописано да такав дужник не може да остварује право на подстицаје у складу са законом којим се уређују подстицаји у пољопривреди и руралном развоју што би коначно требало да утиче на смањење ризика финансирања и последично трошкова финансирања примарне пољопривредне производње у периоду од сетве до жетве.

Чл. 10, 11. и 12. прописани су начин уписа уговора о финансирању у Регистар уговора о финансирању пољопривредне производње (у даљем тексту: Регистар уговора), подаци из уговора о финансирању који се уписују у Регистар уговора, лица која могу да врше упис и измену података, односно забележбу настанка и ли престанка законског заложног права у Регистар уговора. Дато је и овлашћење министру надлежном за послове пољопривреде да пропише докумената који се прилажу уз пријаву за регистрацију података у Регистар уговора.

Чланом 13. уређена је ситуација када дође до уступања потраживања из уговора о финансирању и прописано да тада уступилац и/или пријемник врши измену података о повериоцу из члана 4. став 1. тачка 2) овог закона.

Чланом 14. прописано је да потраживање по уговору о финансирању заложни поверилац може да обезбеди стицањем залог на будућим пољопривредним производима у складу са овим законом. С тим у вези треба рећи да је овим законом предвиђено да залога на будућим пољопривредним производима настаје моментом уписа у Регистар залог што је супротно Закону о заложном праву на покретним стварима уписаним у регистар којим је прописано да залога на будућој ствари настаје моментом стицања својине над истом.

Чл. 15, 16. и 17. прописани су форма и садржина уговора о залози на будућим пољопривредним производима (у даљем тексту: уговор о залози), као и којим се подацима у том уговору одређују будући пољопривредни производи.

Чланом 18. прописана је обавеза залогодавца по уговору о залози да изврши уговорне обавезе и да омогући контролу извршења уговорених обавеза, односно тражи се да он поступа као добар привредник или као добар домаћин. Такође је прописано да је залогодавац који не поступи на прописан начин дужан да надокнади заложном повериоцу насталу штету и измаклу корист по том основу.

Чланом 19. уређен је начин уписа залогe на будућим пољопривредним производима у Регистар заложног права на покретним стварима и правима (у даљем тексту: Регистар залогe). Прописано је да упис залогe на будућим пољопривредним производима у Регистар залогe може да изврши заложни поверилац и/или залогодавац, али да ако пријаву за упис залогe на будућим пољопривредним производима поднесе заложни поверилац, он подноси писану сагласност залогодавца да пристаје да поверилац упише заложно право на будућим пољопривредним производима у Регистар залогe. Ако је залогодавац физичко лице, сагласност за упис у Регистар залогe оверава се од суда или другог органа надлежног за оверу потписа. Такође је прописано да сагласност која је потребна за упис може бити сачињена као посебан акт или као саставни део уговора о залози. Ако је залогодавац физичко лице, а уговор о залози садржи сагласност за упис у Регистар залогe и уговор је оверен од суда или другог органа надлежног за оверу потписа, тада за упис у Регистар залогe није потребна посебна сагласност тог залогодавца.

Увођење залогe на будућим пољопривредним производима је правна фикција која је условљена специфичностима које је карактеришу, а услед којих је потребно да залога на будућим пољопривредним производима почне да производи правна дејства и пре стицања права својине на будућим пољопривредним производима од стране залогодавца како је предвиђено општим правилима о заснивању залогe на будућим покретним стварима.

Чланом 20. прецизирано је да измена регистрованог података, укључујући промену заложног повериоца или залогодавца, се не сматра новим уписом у Регистар залогe и да не утиче на ред првенства залогe на будућим пољопривредним производима, осим ако се измена не односи на податке о заложеним будућим пољопривредним производима из члана 17. став 1. овог закона или на промену обавеза по уговору о финансирању и то на повећање робне обавезе, односно повећање главнице дуга или каматне стопе код новчане обавезе.

Члан 21. уређује питање залагања будућих пољопривредних производа на месту производње које није у својини залогодавца, односно које залогодавац користи по неком другом основу. Конкретно, сагласност власника места производње будућих пољопривредних производа није потребна за настанак залогe на будућим пољопривредним производима. Такође је предвиђено да заложни поверилац стиче право ограниченог трајања залогe ако основ места производње престане да постоји пре уговорене жетве, односно бербе и то од дана престанка основа за коришћење. Предложеним законским решењем доћи ће до проширења обима употребе залогe и оно ће омогућити коришћење залогe на будућим пољопривредним производима и корисницима (а не само власницима) конкретних пољопривредних парцела, нарочито узимајући у обзир да се значајан проценат пољопривредног земљишта у Републици Србији обрађује по основу уговора о закупу или сличног правног основа па би захтевање добијања сагласности власника конкретне пољопривредне парцеле (нпр. пољопривредна земљишта у својини Републике Србије) практично онемогућила примену овог средства обезбеђења у односу на финансирање примарне пољопривредне производње на таквим пољопривредним земљиштима. Међутим, узимајући у обзир интересе власника конкретних пољопривредних парцела, у случају да основ права коришћења (нпр. закуп) места производње будућих пољопривредних производа престане да постоји, залога на будућим пољопривредним производима

ће наставити да постоји до краја календарске године у којој се врши жетва односно берба по уговору о финансирању. Овакво законско решење требало би да уравни интересе власника места производње будућих пољопривредних производа, корисника/закупаца и коначно, поверилаца из уговора о финансирању.

Чланом 22. уређено је да заложни поверилац има право ограниченог трајања залогe ако је место производње пре или после стицања залогe на будућим пољопривредним производима власник оптеретио хипотеком, а пре уговорене жетве односно бербе почне поступак намирења хипотекарног повериоца у коме је друго лице стекло право својине на месту производње. Такође је прописано да право ограниченог трајања залогe заложни поверилац у том случају стиче од дана почетка поступака намирења хипотекарног повериоца.

С обзиром да је залога на будућим пољопривредним производима услед своје практичне природе, неодвојиво везана за конкретну непокретност, односно место производње будућих пољопривредних производа, поставило се питање односа хипотеке и ове врсте залогe, нарочито у ситуацији у којој би дошло до извршења хипотеке. Предложеним законским решењем, а нарочито увођењем концепта „права ограниченог трајања залогe”, тежило се равнотежи између потенцијално сукобљених интереса хипотекарног повериоца, купца непокретности са хипотеком у случају њене принудне продаје, као и залогопримца залогe на будућим пољопривредним производима. Равнотежа интереса ових субјеката постигнута је прописивањем да права заложног повериоца и заложног дужника у односу на заложени будући пољопривредни производ по уговору о финансирању остаје до краја календарске године у којој је уговорена жетва односно берба. Наведено законско решење је правично и економски оправдано, с обзиром да промени власништва на месту производње услед хипотекарне продаје претходи одређено инвестирање заложног дужника у пољопривредну производњу на тој непокретности, као и стицање права заложног повериоца на будућим пољопривредним производима. Из тих разлога правично је да ова лица задрже стечена права до краја календарске године у којој се заложени будући пољопривредни производ жање односно бере, а не да се ова права губе моментом продаје места производње у поступку хипотекарне наплате потраживања. На овај начин мисли се и о интересу новог власника места производње који није ограничен у коришћењу те непокретности у неодређеном периоду, већ само у законом прописаном року, односно до краја календарске године у којој се заложени будући пољопривредни производ жање односно бере. Такође, тежило се да краткорочно финансирање, које се обезбеђује залогом на будућим пољопривредним производима, буде доступно и произвођачима чија се пољопривредна производња обавља на местима производње будућих пољопривредних производа која су већ оптерећена хипотеком као традиционалним али не толико флексибилним средством обезбеђења.

Наведено законско решење не утиче на стечена хипотекарна права, с обзиром да се одредба овог члана примењује само на хипотеке које су установљене после ступања на снагу Закона, што је прописано чланом 34. Закона.

Чланом 23. уређене су обавезе власника места производње када основ за коришћење места производње престане или који је у поступку намирења из хипотеке стекао право својине на месту производње тако што је прописано да је он дужан да трпи право ограниченог трајања залогe и право заложног повериоца да преузме производњу или уступи трећем лицу право производње будућих пољопривредних производа.

Предложено законско решење представља снажно смањивање ризика за заложне повериоце у чију је корист заснована залога на будућим пољопривредним производима, које би требало да значајно утиче и на смањивање

додатних трошкова у вези са финансирањем примарне пољопривредне производње у периоду од сетве до жетве које сносе произвођачи.

Чланом 24. одређено је да заложни поверилац на основу овог закона има право ограниченог трајања залогe и да он због тога, може, али не мора да изврши забележбу настанка тог права у Регистар залогe. Затим прописано је како се врши забележба права ограниченог трајања залогe (само на основу изјаве заложног повериоца о настанку права ограниченог трајања залогe, без прилагања посебних доказа о томе, с обзиром да у конкретном случају поверилац ограничава трајање сопствено право услед наступања законских услова), као и да ако је заложни поверилац физичко лице, наведена изјава мора да се овери од суда или другог органа надлежног за оверу потписа.

Чланом 25. уређени су посебан случај, односно начин брисања и лица која могу да бришу залогу на будућим пољопривредним производима. Тако, прописано је да ако заложни поверилац није извршио забележбу настанка права ограниченог трајања залогe у Регистар залогe, а престанком тог права не изврши брисање залогe на будућим пољопривредним производима, на захтев власника места производње из члана 21. став 1. или члана 22. став 1. овог закона брише се залогa на будућим пољопривредним производима из Регистра залогe. Такође је прописано да се у том случају залогa на будућим пољопривредним производима брише на основу документа којим се доказује: да је уговор о закупу места производње раскинут или да је почео поступак намирења хипотекарног повериоца. Брисањем забележбе права ограниченог трајања залогe или истеком рока трајања права ограниченог трајања залогe, брише се по службеној дужности залогa на будућим пољопривредним производима из Регистра залогe.

Члан 26. уређије ситуацију у којој на дан доспећа потраживања које је обезбеђено залогом на будућим пољопривредним производима на месту производње не постоје будући пољопривредни производи и прописује да заложни поверилац на тај дан стиче законско заложно право према залогодавцу на свим пољопривредним производима у својини залогодавца које је залогодавац произвео на месту производње, без обзира на културу и сорту, у количини и вредности довољној за намирење доспелог потраживања заложног повериоца (у даљем тексту: законско заложно право). Такође је прописано да законско заложно право траје до намирења потраживања повериоца по уговору о финансирању, осим у случају примене одредаба овог закона које се односе на право ограниченог трајања залогe, када законско заложно право престаје истеком права ограниченог трајања залогe.

Прописивањем законског заложног права значајно се повећава сигурност повериоца у вези са уговором о финансирању. Наиме, за повериоца наведени уговор представља ризичан правни посао јер колатерал по овом уговору не постоји у моменту његовог закључивања и извршења уговорених обавеза повериоца, с обзиром да се залогa по овом уговору заснива на будућим пољопривредним производима. Потенцијална могућност да поверилац стекне законско заложно право, у случају на дан доспећа потраживања на месту производње не постоје будући пољопривредни производи, смањује ризик овог правног посла за повериоца, што ће допринети увећању реалних тржишних ефеката у финансирању пољопривредне производње у складу са Законом.

Чланом 27. прописано је да заложни поверилац који на основу овог закона има законско заложно право може, али не мора, да изврши забележбу настанка тог права у Регистар залогe и Регистар уговора. Таква забележба врши се на основу: оригинала или оверене копије извода из Регистра залогe о упису почетка намирења потраживања по уговору о финансирању вансудском јавном продајом будућих пољопривредних производа или доказа о постојању потраживања по уговору о финансирању. Такође је прописано ко може да изврши

брисање забележбе законског заложног права. Одређено је да ако престанком законског заложног права заложни поверилац не избрише забележбу настанка тог права из Регистра залогe и Регистра уговора, на захтев залогодаваца или власника места производње из члана 21. став 1. или из члана 22. став 1. овог закона брише се та забележба. Надаље, прописано је на који начин забележбу настанка законског заложног права врши залогодавац (на основу писане сагласности заложног повериоца, коју он даје без одлагања), као и власник места производње из члана 21. став 1. или из члана 22. став 1. овог закона (на основу документа из члана 25. став 2. овог закона). Прописано је и да ако је заложни поверилац физичко лице, писана сагласности коју он даје за брисање забележбе законског заложног права мора да се овери од суда или другог органа надлежног за оверу потписа.

Чланом 28. уређено је да од дана забележбе настанка законског заложног права у Регистар залогe, заложни поверилац стиче право првенства наплате потраживања из вредности ствари из члана 26. став 1. овог закона у односу на право наплате потраживања другог повериоца на истим стварима који заложно право није уписао у Регистар залогe, независно од тога када је то заложно право настало или који је заложно право уписао у Регистар залогe после забележбе настанка законског заложног права.

Чланом 29. прописано је када заложни поверилац може да приступи вансудској продаји и одређено је да је први услов да вансудска продаја буде предвиђена уговором о залози, затим да је потребно да потраживање није намирено о доспелости, као и да је уписао почетак намирења потраживања путем вансудске јавне продаје у Регистар залогe. Такође, прописано је да заложни поверилац може да почне вансудску јавну продају по истеку једног дана од дана уписа почетка намирења у Регистар залогe, да се упис почетка намирења врши на основу пријаве заложног повериоца, као и да ако дан вансудске продаје будућих пољопривредних производа пада у дан када је законом одређено да се не ради, заложни поверилац може да приступи вансудској продаји и на тај дан.

Члан 30. прописује рокове и посебна правила у поступку вансудског намирења залогe над будућим пољопривредним производима. Уређено је право залогодавца да може да оспорава право заложног повериоца да се намири путем вансудске продаје, ако у року од осам дана од дана уписа почетка намирења у Регистар залогe поднесе тужбу суду и приложи доказе да потраживање заложног повериоца не постоји, да није доспело или да је дуг исплаћен. Такође је прописано да подношење тужбе не спречава поступак намирења вансудском продајом, изузев ако залогодавац поднесе јавну или приватну исправу оверену на законом прописан начин којом доказује да потраживање заложног повериоца не постоји, да није доспело или да је дуг исплаћен.

Члан 31. прописује да ако у поступку вансудске јавне продаје залогодавац претрпи штету због тога што је спроведен поступак продаје за наплату потраживања које не постоји или није доспело, или је дуг исплаћен, или је учињен пропуст у поступку продаје, или из било ког другог разлога, залогодавац може своје право на накнаду штете да оствари подношењем тужбе суду против заложног повериоца и/или другог лица које је одговорно за настанак штете.

Чланом 32. прописано је да се у поступку намирења потраживања заложног повериоца вансудском јавном продајом, одредбе закона којим се уређује заложно право на покретним стварима уписаним у регистар у делу општих правила за вансудску продају предмета заложног права примењују и на залогодавца који је физичко лице које уговор о залози закључује изван оквира привредне делатности.

Члан 33. уређује поступак пружања помоћи органа унутрашњих послова у поступку вансудског намирења.

Чл. 34. и 35. прописане су прелазне и завршне одредбе, тако што је одређено да се одредбе члана 22. овог закона, примењују на хипотеке које су установљене после ступања на снагу овог закона, као и да овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, а да се примењује од 1. марта 2015. године.

#### IV. ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТАВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

Након усвајања Закона, под координацијом Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Србије, Европска банка за обнову и развој (ЕБРД) ће у сарадњи са Организацијом за храну и пољопривреду Уједињених нација (ФАО УН) започети пројекат подршке његове имплементације у Републици Србији. Пројекат подршке имплементацији ће бити финансиран већ обезбеђеним финансијским средствима Европске банке за обнову и развој у ову намену и подразумеваће подршку у више области имплементације.

Израда ефикасног и савременог Регистра пољопривредних уговора о финансирању као предусова за имплементацију Закона ће бити финансирана средствима ЕБРД у износу до 100.000 евра колико износи и процењени трошак оснивања поменутог регистра од стране Агенције за привредне регистре Републике Србије.

Као битан сегмент успешне имплементације Закона препозната је и потреба адекватне обуке будућих корисника Закона па ће средствима ЕБРД бити омогућена обука за запослене у релевантним државним органима (Министарство пољопривреде, Министарство финансија, Министарство привреде, Народна банка Србије...), за запослене у приватном финансијском сектору (банке, осигуравајуће куће...), за представнике прехрамбене индустрије и трговинских предузећа као и за примарне пољопривредне произвођаче.

Такође, промовисање коришћења новог финансијског инструмента на тржишту и то, пре свега, међу крајњим корисницима – примарним пољопривредним произвођачима - ће бити од суштинског значаја за успешну имплементацију Закона. Из тог разлога се за ову сврху предвиђају посебна средства у поменутом Пројекту подршке имплементацији Закона финансираним од стране ЕБРД.

Саставни део будуће ЕБРД/ФАО подршке имплементацији Закона је и анализа постојећих законских решења као и помоћ, уколико је потребна, у изради релевантних пратећих законских аката као и предлози за његове потенцијалне будуће измене и допуне.

Након усвајања Закона, Европска банка за обнову и развој ће конкретизовати разговоре са пословним банкама са територије Републике Србије које изражавају интерес за учешћем у овом моделу финансирања у циљу креирања посебних кредитних линија за инвестирање у пољопривредну производњу по основу Закона о претвеном финансирању.

Као крањи резултат имплементације Закона, са једне, и посебних кредитних линија између домаћих банака и ЕБРД са друге стране, као и повећане конкуренције на домаћем пољопривредном финансијском тржишту, очекује се стабилнији и повољнији финансијски амбијент за кредитирање пољопривредне производње у земљи.



## V. АНАЛИЗА ЕФЕКТА

### *1. Одређење проблема који закон треба да реши?*

Стратегијом развоја пољопривреде Србије („Службени гласник РС”, број 78/05 - у даљем тексту: Стратегија) су између осталог идентификовани проблеми и постављени циљеви који се тичу финансирања производње као интегралног дела циклуса пољопривредне делатности. Стратегија је тада за иманентне проблеме у вези са финансирањем пољопривредне производње означила: (I) недостатак краткорочног финансирања који би покрио потребе финансирања производње у периоду од сетве до жетве; (II) недостатак средњорочног финансирања основних средстава, са трајањем од више година, а која се не могу финансирати из једног производног циклуса; (III) недостатак дугорочних кредита за куповину земљишта.

Тренутно, тржишни модел који је постојао у време доношења Стратегије, а који је својевремено описиван као неодржив и изузетно скуп за произвођача, али и за Републику Србију и даље постоји у нешто измењеном облику.

Конкретно, у Републици Србији и даље постоји проблем у погледу доступности кредитних средстава за потребе финансирања примарне пољопривредне производње, који је већим упливом банкарског сектора у одређеној мери ублажен.

Наиме, моделима средњорочног и дугорочног финансирања омогућена је куповина основних средстава односно земљишта од стране скоро свих ученика у ланцу производње. Ипак, чињеница је да су такви модели доступнији прерађивачима и организаторима производње, него што је то случај са произвођачима, услед већег кредитног потенцијала односно вредности имовине која се користи као средство обезбеђења.

У контексту модела којим се обезбеђује финансирање примарне пољопривредне производње у периоду до жетве односно бербе, ситуација се чини непромењеном. С обзиром да је износ средстава који се пласира несразмерно мали да би се обезбедио хипотеком или залогом над основним средствима, као и да се залога на будућем роду сматра ризичним средством обезбеђења, банке углавном нису у могућности да финансирају овакву производњу. Са друге стране прерађивачи и обезбеђивачи сировина, који имају приступ кредитним линијама, као следећа карика у ланцу пољопривредне производње имају интерес да финансирају такву производњу. Такви аранжмани су неретко, неинституционализовани, оптерећни правном несигурношћу за све стране у процесу а по правилу су и неповољни по произвођача због виших каматних стопа које се одређују за ову врсту пласмана, на који начин се финансијери пољопривредне производње штите од увећаног ризика финансирања.

У циљу повећања сигурности финансирања пољопривредне производње овај закон посебно регулише залогу на будућим пољопривредним производима, као инструмент обезбеђења потраживања повериоца по пољопривредном уговору о финансирању. То је заложно право успостављено на основу уговора о финансирању, које се стиче на пољопривредним производима произведеним у будућности, без предаје тих ствари у државину након њихове производње, и то после уписа права залог у Регистар залог, у складу са законом којим се уређује заложно право на покретним стварима уписаним у регистар.

У вези с тим треба напоменути да у правном систему Републике Србије постоји могућност заснивања залог на будућим стварима и правима, што је прописано законом којим се уређује заложно право на покретним стварима

уписаним у регистар. Међутим, залога на будућим стварима и правима уређена је веома уско, што чини ову материју недеовољно нормативно регулисаном, а то је и главни разлог изостанка шире примењене ове врсте залог у пракси. Овим законом се прецизира залога на будућим стварима када се заложно право стиче на пољопривредним производима, чиме се повећава сигурност заложних повериоца код финансирања пољопривредне производње, а тиме и његова заинтересованост да у овој производњи учествују као финансијери. Исто је веома значајно и за пољопривредног произвођача, који је често у ситуацији да није у поседу ствари које би финансијери прихватили као валидно средство обезбеђења, због чега није у могућности да дође до ликвидних средстава за финансирање своје производње до жетве односно бербе. У складу са решењима које прописује овај закон пољопривредни произвођач сада може да заложити управо будуће ствари које производи, што га чини кредитно способнијим, односно омогућава му да лакше дође до финансијских средстава под повољнијим условима, односно по нижим кредитним каматним стопама него што је то до сада био случај.

Ова врста залог не искључује могућност уговарања других инструмената обезбеђења, а даје и друге могућности у тржишном смислу, што зависи од договора уговорних страна, као што је могуће складиштење у јавном складишту будућих пољопривредних производа након жетве односно бербе, у складу са законом којим се уређују јавна складишта на пољопривредним производима. У овом случају јавно складиште издаје власнику робни запис за депоновани пољопривредни производ, чијим би преносом поверилац стекао реалну залог на роби, а пољопривредник могућност да сачека са продајом пољопривредних производа до достизања њихове очекиване тржишне цене, што чини ефекте производње знатно исплативијим.

## *2. Циљеви који се доношењем закона постижу?*

Примарна пољопривредна производња зависна је од сталне финансијске подршке услед потребе да се средства уложе у производњу одједном и то у великом обиму у складу са природом производње, релативно дугим периодом задржавања ангажованих средстава, односно ниским обртом уложених средстава, те релативно ниским профитом који остварује примарна пољопривредна производња, а који онемогућава стварање сопствене акумулације, односно сопствених извора финансирања.

Тренутно стање на тржишту је такво, да не постоје лако доступна краткорочна кредитна средства за финансирање примарне пољопривредне производње. Као што је поменуто, на овај проблем указано је још 2005. године када је Република Србија донела Националну стратегију пољопривредног развоја, а којом се Република Србија определила за приступ да обезбеђење кредита јесте у функцији тржишта, односно да Република Србија не би требало да игра директну улогу у обезбеђивању кредита, било субвенционисаних или преко других мера, већ да се решење овог проблема налази у изградњи тржишта кредита доступног свим учесницима у ланцу примарне пољопривредне производње.

С обзиром на декларисано опредељење Републике Србије, овај закон има за циљ да допринесе и потпомогне заинтересованост кључних интересних група за укључивање у систем краткорочног финансирања примарне пољопривредне производње, кроз унапређење постојећег законодавног оквира којим се регулише постојећи тржишни модел финансирања пољопривреде.

### *3. Друга могућност за решавање проблема?*

Приликом сагледавања других могућих решења, а имајући у виду тренутно тржишно стање, уз коришћење позитивних искустава и упоредно-правне праксе, оцењено је да је оптимално решење доношење овог акта.

Као што је поменуто, овим законом уређује се и унапређује се тржишни модел краткорочног финансирања којим се обезбеђује финансирање примарне пољопривредне производње у периоду до жетве и бербе. Законодавни оквир којим се уређује поменути модел финансирања, садржан је у неколико различитих кровних прописа, при чему постојећа решења услед њихове општости не уважавају саму потребе и специфичности финансирања примарне пољопривредне производње.

Са тим у вези, предлогом закона уређује се (I) материја која је претежно законски регулисана, односно уређују се (II) питања својствена пре свега финансирању примарне пољопривредне производње. У том контексту, доношење прописа који је у одређеној мери специфичан у односу на општа правила примењива на финансирање и пратећа средства обезбеђења, представља оптимално решење.

### *4. Зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема?*

С обзиром да се овим законом уређује материја која је претежно уређена законским актима, није било номотехничке могућности за решавање проблема кроз интервенцију на нивоу подзаконских аката.

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

Предложена решења имаће директан или индиректан утицај на следеће учеснике:

1) пољопривредне произвођаче који ће у значајно већој мери моћи да користе будуће пољопривредне производе као средство обезбеђења за краткорочно кредитирање примарне пољопривредне производње. Крајњи ефекат је повећање кредитног потенцијала пољопривредних произвођача (као прве и основне карике у производном ланцу) односно повећање обима производње примарних пољопривредних производа уз смањивање трошкова финансирања ове производње;

2) организаторе пољопривредне производње и привредна друштва ангажована у процесу обављања примарне пољопривредне производње с обзиром да се уводи ново средство обезбеђење које на институционалан начин може да заштити њихове интересе као финансијера пољопривредне производње и ангажовања коопераната-примарних пољопривредних произвођача. Додатно, њихова обезбеђења потраживања према примарним пољопривредним произвођачима – кооперантима могу да послуже као нови и вредан предмет обезбеђења за добијање кредита од стране банкарског сектора;

3) банкарски сектор, који ће добити могућност пласирања кредита уз смањени ризик и уз коришћење флексибилног средства обезбеђења – залогне на будућим пољопривредним производима;

4) потрошаче, с обзиром да повећани обим производње примарних пољопривредних производа утиче и на планирану пољопривредну производњу у Републици Србији, чиме се обезбеђује прехрамбена сигурност, стабилизује понуда и цене на тржишту пољопривредно-прехрамбених производа, те стимулише тржишна конкуренција у погледу промета пољопривредних производа;

5) извознике, обзиром да пласман на инострана тржишта између осталог зависи и од обима производње примарних пољопривредних производа у Републици Србији.

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

Успостављање система предвиђеног овим законом, потребно је основати Регистар пољопривредних уговора о финансирању при Агенцији за привредне регистре Републике Србије. Осим трошкова регистрације уговора о финансирању, доношење овог акта неће проузроковати додатне трошкове ни грађанима, ни привреди, ни пољопривредним произвођачима. Наиме, решења садржана у овом закону реализоваће се кроз постојеће законодавне механизме.

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

Позитивне последице доношења закона огледају се у стварању сигурнијег и ефикаснијег законодавно тржишног оквира који ће омогућити прилив потребних финансијских средстава намењених за финансирање примарне пољопривредне производње, што ће посредно утицати на смањивање потребе за ангажовањем новчаних средстава из буџета за ову намену. Очекивани позитивни ефекти овог закона у потпуности оправдавају евентуалне трошкове које доношење закона може да створи.

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

Овим законом (I) индиректно се стимулише алокација финансијских средстава у сектор примарне пољопривредне производње, чиме се ствара могућност за упошљавање додатних пољопривредних капацитета, односно (II) директно утиче на повећање кредитног потенцијала пољопривредних произвођача, чиме се ствара изузетно повољан амбијент за стварање нових привредних субјеката, а последично и већа конкурентност на тржишту.

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

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде је у два наврата спровело расправу о овом закону. Прва расправа одржана је у фебруару 2012. године, док је друга расправа одржана у фебруару 2013. године. У међувремену одржане су и консултације са представницима пољопривредних произвођача, банака, друштава за осигурање и међународним организацијама, пре свега ФАО и ЕБРД. У расправама су учествовали представници референтних институција и организација, пословних удружења, привредних субјеката, пољопривредни произвођачи, стручна јавност, међународне организације и сва друга заинтересована лица.

На одржаним расправама изнета су позитивна мишљења о решењима из овог закона, као и многобројне сугестије и коментари. Радна група размотрила је све сугестије и коментаре на текст овог закона, сагледала могућност њиховог интегрисања у циљу унапређења решења и велики део поменутих уградила у текст нацрта овог закона, чиме су предвиђена законска решења знатно побољшана.

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

У циљу спровођења овог закона потребно је донети следећи подзаконски акт:

1) Правилник о документима која се прилажу за регистрацију података у Регистар уговора о финансирању пољопривредне производње - на основу члана 10. став 2. Закона.

#### VI. ИЗЈАВА О УСКЛАЂЕНОСТИ СА СТРАТЕШКИМ ДОКУМЕНТОМ

Овај закон усклађен је са Стратегијом развоја пољопривреде Србије („Службени гласник РС”, број 78/05).

#### VII. ИЗЈАВА О ПРЕДВИЂЕНОСТИ НАЦРТА ЗАКОНА ГОДИШЊИМ ПЛАНОМ РАДА ВЛАДЕ

Доношење овог закона предвиђено је Планом рада Владе за 2014. годину под радним називом Предлог закона о обезбеђеном преджетвеном финансирању.