**ИЗВЕШТАЈ ЗА ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА**

|  |  |
| --- | --- |
| Назив на министерство: | Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство |
| Назив на предлоготна закон: | Предлог закон за изменување и дополнување на Законот занародниот правобранител |
| Одговорно лице и контакт информации: |  |
| Вид на Извештај | Нацрт  Предлог |
| Обврската за подготовка на предлоготна закон произлегува од: | Годишната програма за работа на Владата на Република  Македонија  НПАА  Заклучок на Владата на Република Македонија  Друго \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |
| Поврзаност со Директивите на ЕУ | / |
| Дали нацрт извештајот содржи информации согласно прописите кои се однесуваат на класифицираните информации | Да  Не |
| Датум на објавување на нацрт Извештајот на ЕНЕР: | Декември 2017 година |
| Датум на доставување на нацрт Извештајот доМинистерството за информатичко општество и администрација: | Декември 2017 година |
| Датум на добивање на мислењето од Министерството за информатичко општество и администрација: |  |
| Рок за доставување на предлоготна закон до Генералниот секретаријат | Јануари 2017 година |

**1. Опис на состојбите во областа и дефинирање на проблемот**

*1.1 Опис на состојбите*

Подобрувањето на структурата на земјоделското земјиште во смисла на негово окрупнување е еден од основните предуслови за развој на земјоделскиот сектор, зголемување на обемот и подобрување на конкурентноста на земјоделското производство, а оттука и за развој на руралните средини генерално. Консолидацијата на земјоделското земјиште е интегрален дел од управувањето со земјиште во земјите на Европската Унија (ЕУ) како клучен ресурс во земјоделското производство и политиките за рурален развој. Состојбата на земјишната структура во Република Македонија, која е далеку полоша од просечното европско ниво во однос на големината на земјоделските стопанства и нивото на фрагментираност, и која преставува основен лимитирачки фактор за подобрување на конкурентната способност на македонските земјоделци, укажува на неопходната потреба за ефикасно воведување на консолидацијата на земјоделското земјиште како дел од земјоделските, а особено руралните политики во Република Македонија. Постоењето на ефикасни механизми за спроведување на овој процес, како и воспоставување на механизми за заштита на правото на сопственост во рамките на истиот е особено важно земајќи ја во предвид уставната загарантираност на сопственоста.

Правната рамка која ја регулира областа на консолидацијата на земјоделското земјиште е посотјниот Законот за консолидација на земјоделско земјиште донесен во 2013 година.

Политиките поврзани со предметната област се дефинирани во Национална стратегија за консолидација на земјоделското земјиште во Република Македонија (2012-2020) и Годишните програми поддршка на руралниот развој, кои предвидуваат средства за финансирање на определени трошоци поврзани со процесот на консолидација и изградба на инфраструктура во рамките на определено консолидационо подрачје.

Анализата во однос функционалноста на постоечката правна рамка која го регулира процесот за консолидација на земјоделското земјиште изготвенa од Организацијата за храна и земјоделство на Обединетите Нации, како и извештаите за пречките при спроведувањето на пилот проектите за консолидација на земјоделско земјиште спроведени од истата организација на ОН и во периодот од 2014 до 2016 силно сугерираат дека правните механизми предвидени во постоечката регулатива не се на соодветно ниво кое овозможува непречено споведување на постапките за консолидација во државата.

*1.2 Причини за проблемите кои се предмет на разгледување*

Постојат неколку причини од кои произлезе потребата за носење на измени на постоечката регулатива за консолидација на земјоделското земјиште, а се однесуваат на недоволно прецизирање или непостоење на одредби за определени прашања во постојниот закон од кои произлегува неефикасно функционирање на предвидените механизми за спроведување на процесите на окрупување на земјоделското земјиште. Погоре наведените истражувања и извештаи (точка 1.1) детално утврдуваат низа на процедурални пречки и недоречености во постоечкото законско решение кои целосно го оневозможуваат спроведувањето на консолидацијата на земјоделско земјиште и во предвидена постапката со распределба и во постпака со размена. Истите пречки беа утврдени во процесот на тестирање на постојниот закон за консолидација при спроведување на два пилот проекти во определени региони во земјата. Од искуствата од овие пилот проекти беше утврдено дека релевантните одредби на постечкиот закон не предвидуваат соодветни механизми за решавање на определени потешкотии кои произлегуваат при практичното спроведување на активностите за консолидација на терен, и тоа особено при:

* Утврдување оправданоста на секој поединечен планиран и подоцна одобрен проект за консолидација на земјоделско земјиште. Од овие причини постои опасност да одговорните служби во Министерството не се во можност соодветно да ја проценат потребата, можностите за тоа кој вид на постапка треба да се споведе, оправданоста и трошоците за спроведување на постапка за консолидација со или без промена на границите на парцелите на земјоделско земјиште и од тие причини да започнат процес кој на долг рок би се покажал како неуспешен или економски неисплатлив.
* Дефинирање и препознавање на субјектите кои би биле даватели на услуги во процесот на консолидација во смисла на изготвување на студиите за оправданост, плановите за распределба и изготвувањето на геодетските елаборати за посебни намени за консолидација. Без постоење на механизам на препознавање на овие субјекти постојат две можности за неуспех на идните проекти за консолидација на земјиштето. Имено, првиот недостаток произлегува од фактот што ваквите стручни услуги би можеле да бидат извршувани од страна на лица кои се несоодветни за предметната работа, додека вториот недостаток се состои во тоа што немањето на соодветен механизам за препознавање и валидација на ваквите даватели на услуги го оневозможува ресорното министерство да врши континуирани обуки и надзор врз соодветните даватели на услуги во иднина.
* Заштита на сопственичките права на сопствениците на недвижностите во рамките на дефинираното подрачје за консолидација кои не се во можност да учествуваат во одобрувањето на планот за консолидација. Со оглед на тоа дека консолидацијата на земјиште е процес кој може да опфаќа неограничен број на сопственици на земјоделско земјиште во определено подрачје, а постапката за консолидација на земјиште со распределба со промена на границите на земјишните парцели предвидува мнозинско одлучување при усвојувањето на планот за распределба од страна на сопствениците, непостоењето на механизми за заштита на оние сопственици кои од однапред дефинирани објективни причини не се во можност да учествуваат во процесот може да доведе до оспорување на целата постапка за консолидација во подоцнежна фаза.
* Проценка на предметните недвижности. Во однос на проценката на вредноста на недвижностите, неповрзувањето на истата со веќе воспоставените инсттуции и механизми за процена согласно постоечкиот закон за процена (овластени проценители, комора на проценители итн) претставува ограничување, односно можност за нессодветна примена на принципот дека секој сопственик излегува од порцесот на консолидација со вредност која е еднаква со онаа која ја внел во процесот намалена за одбитоците за општи и заеднички (инвестициски) работи, доколку процената на вредноста не е извршена пред и после процесот на распределба и истата не е извршена согласно постоечките методи за процена на земјоделското змејиште кои се применуваат по потреба во сите области кога вредноста на недвижноста е од важност за постапката.
* Заштита на другите стварни права кои се поврзани со предметните недвижности. Во рамките на определено консолидационо подрачје покрај правото на сопственост се очекува и постоење на претходно воспоставени други стварни и облигациони права врз земјиштето како што се закуп, доброволен залог, хипотека, службеност и слично воспоставени согласно други постоечки прописи. Неутврдувањето на погоренаведните права, нерегулирањето на начинот на евентуално повторно воспоставување на истите по завршување на процесот на консолидацијата на земјиштето, како и невклучувањето на субјектите кои имаат воспоставени вакви права во процесот на консолидација на земјиштето ги доведат во опасност од неможност за спроведување започнатите постапки за консолидација на земјиштето, како и сите идни процеси.
* Субјекти надлежни за надзор над процесот на консолидација за секоја поединична постапка и координација и разгледување на забелешките од страна на учесниците во консолидацијата (сопствениците на земјоделско земјиште во дадено подрачје во кое се спроведува консолидацијата). Од овие причини процесот на консолидација на земјиштето е помалку транспарентен и оневозможува поголема вклученост на засегнатите страни.

**2. Цели на предлог регулативата**

Целта на предложените измени и дополнувања на законот е допрецизирање и овозможување на ефикасно спроведување на предвидените постапки за консолидација на земјоделско земјиште со цел промена на неповолната структура на земјоделското земјиште во РМ, преку допрецизирање на постоечките постапки и воспоставување на механизми за надзор и заштита на засегнатите страни во процесот.

Сепак, не треба да се пропушти можноста преку воспоставување на новите механизами да се задоволат и други, повисоки цели, кои посредно произлегуваат од процесот на консолидација на земјоделското земјиште како што се зголемување на конкурентноста на земјоделските производители и развојот на руралните средини.

**3. Можни решенија (опции)**

*3.1 Опис на решението „не прави ништо“*

Моменталното решение не овозможува целосно спроведување на предвидените постапки за консолидација на земјоделското земјиште поради недоволно прецизирани механизми за регулирање на двете постапки, или подетално не регулира постапка за утврдување на оправданоста на поединечните постапки за консолидација, не обезбедува надзор врз спроведувањето на постапките со распределба, заштита на другите стварни права покрај правото на сопственост, кои се воспоставени врз недвижностите во определното консолидационо подрачје, ниту ги препознава субјектите кои се овластени да вршат работи од областа на консолидацијата на земјиштето. Од овие причини започнатите, но и сите идни постапки за консолидација на земјоделското земјиште нема да можат да бидат спроведени, или евентуално ќе се соочат со непремостливи пречки во дадена фаза во процесот на спроведување. Земјаќи во предвид дека структурата на земјоделското земјиште е еден од основните предуслови за развој на земјоделскиот сектор генерално во смисла на конкурнтност и обем, како и фактот дека за спроведување на постапките за консолидација се потребни од 3 до 10 години, неподобрувањето на структурата претпоставува и намален развој на оваа гранка во иднина, особено во услови на отворен пазар кој би бил последица од идното членство на земјата во ЕУ.

*3.2 Опис на можните решенија (опции) за решавање на проблемот*

Согласно анализите за ефикасноста на постојната правна рамка и извештаите со препораки подготвени од страна на Организацијата за храна и земјоделство на ОН и извештаите за напредокот и предизвиците при спроведувањето на двата пилот проекти за консолидација на земјоделско земјиште со распределба и размена разгледувани беа можностите за подобрување на состојбите во рамките на внатре-институционални работни групи и координативни состаноци со релевантни чинители од кои произлегоа следните решенија за овозможување на соодветни правни механизмми за непречено спроведување на процесите на консолидација на земјоделското земјиште, и тоа:

* Воспоставување на механизмот -студија за оправданост- со кој се овозможува утврдување на видот на постапка која треба да се спорведе, предусловите за спорведување на дадената постапка за консолидација во смисла на имотно правна регулираност на односите во определено подрачје, социо – економските и други релевантни фактори, утврдување на потребите од инфраструктурни зафати во самото подрачје, како и трошоците кои се поврзани со спроведувањето на постапката за консолидација и оправданоста на висината на истите со придобивките кои се очекуваат.
* Воспоставување на Комисија за консолидација како тело за координација и надзор на процесот на консолидација за секоја поединечна покрената постапка
* Пропишување на постапка за препознавање на давателите на услуги поврзани со консолидацијата на земјоделското земјиште
* Воспоставување на механизам за процена на вредноста на земјиштето согласно законот за процена и постоечките позитивни методологии за процена
* Заштита на правата и интересите на сопствениците кои од објективни причини не се во можност да учествуваат во постапката за консолидација со распределба со промена на границите преку именување на приверемен застапник во случаи определени со законот.
* Регулирање на правата на закупците и носителите на други стварни права во процесот на консолидација со распределба и заштита на нивните претходно воспоставени права

1. **Проценка на влијанијата на регулативата**

*Можни позитивни и негативни влијанија од секоја од опциите:*

* 1. *Економски влијанија*

Понудената опција нема да предизвика трошоци за економијата во областа и нема да има директно влијание врз малите и средни претпријатија и други економски субјекти.

* 1. *Фискални влијанија*

Предложените измени и дополнувања на законот нема да предизвикаат дополнителни фискални импликации по Буџетот на РМ.

*4.3 Социјални влијанија*

Предложените решенија нема директно да влијааат врз намалување на сиромаштијата, заштитата и унапредувањето на здравјето, заштитата и унапредувањето на човековите права и родовата еднаквост, заштита на ранливите групи и обесправените.

*4.4 Влијанија врз животната средина*

Со предложените решенија нема да се влијае директно врз воздухот, почвата, нема да има ефект на стаклена градина, бучава, био-диверзитет, а со тоа што нема влијание врз наведените делови на природата, нема да има ниту директно или индиректно влијание врз здравјето на луѓето.

*4.5 Административни влијанија и трошоци –*

*а) трошоци за спроведување*

За спроведување на Предлог на законот за изменување и дополнување на Законот за консолидација на земјоделското земјиште не е потребно обезбедување на финансиски средства

*б)трошоци за почитување на регулативата*

Со предложените законски решенија не се предлага воведување на нови административни оптоварувања, формалности и трошоци, односно не се предвидени нови трошоци за издавање на лиценци, дозволи и друго за правните и физичките лица, со што не се влијае врз конкурентноста.

**5. Консултации**

*5.1 Засегнати страни и начин на вклучување*

Министерството земјоделство, шумарство и водостопанство повикувајќи се на забелешките нотирани во извештаите на меѓународните организации и утврдувајќи ја потребата од постоење механизами за ефикасно спроведување на постапките за консолидација, во јуни 2017 година поднесе барање до ФАО ООН за техничка поддршка во процесот на подобрување на правната рамка за консолидација на земјоделско земјиште . Во таа насока, една од целите на проектот „Воведување на национална програма за консолидација на земјоделско земјиште“ кој Организацијата на храна и земјоделство на Обединетите Нации – ФАО го спроведува, а е финансиран од Европската Унија,е воспоставување на функционална програма за консолидација чија основа претпоставка е воспоставување на ефикасна законска рамка за овој процес.

Во рамки на тековниот проект беше воспоставена и мулти-институционална работна група, поддржана консултанти на ФАО, чија цел, меѓу другото, беше и координација во процесот на идентификување на најсоодветните модели на за непречено спроведување на постапките за консолидација на земјоделско земјиште.

Исто така, беше воспоставена и интер-институционална техничка работна група која со поддршка на консултантите од проектот работеше на предлог измените и дополните на законот за консолидација на земјоделско земјиште. Истата работна група одржа три повеќедневнни состаноци на кои интензивно работеше на предлог решенијата содржаи во предлог измените и дополните на законот.

Во рамки на активностите на терен на истиот проект а поврзани со зголемување на свесноста за консолидацијата на земјоделското земјиште беа земени и мислењата на релевантните чинители кои истите ги изразија на овие регионални и локални состаноци.

* 1. *Преглед на добиените и вградените мислења*

*5.3 Мислењата кои не биле земени предвид и зошто*

**6. Заклучоци и препорачано решение**

*6.1 Споредбен преглед на позитивните и негативните влијанија на можните решенија(опции)*

Опција 1. Да не се донесе предложениот закон.

Опција 2. Да се донесе предложениот закон.

Доколку се пристапи кон опцијата 1 („не прави ништо“) ќе остане на сила постојното законско решение, а со тоа детектираната и нотирана неможност за понатамошна имплементација на инструментот консолидација на земјоделско земјиште како еден од основните инструменти за подобрување на структурата на земјоделските стопанства и земјоделскиот сектор генерално.

Доколку се прифати опцијата 2 ќе се воведат ефикасни механнизми за непречено спроведување на постапки за консолидација на земјоделско земјиште во насока на подобрување на земјишната структура и подобрување на развојот на руралните средини чиј што економски напредок се базира речиси исклучиво врз земјоделското производство.

* 1. *Ризици во спроведувањето и примената на секое од можните решенија (опции)*

Ризикот од спроведувањето на решението содржано во опцијата 1 е неможност за имплементација на процесот на консолидација на земјоделското земјште.

Не се утврдени ризици за спроведување на решението содржано во опција 2.

* 1. *Препорачано решение со образложение*

Препорачаните опции и заклучоци од точка 3.2 погоре преточени во законските одредби на предлог законот овозможуваат непречено спроведување на процесот на консолидација на земјоделско земјиште согласно утврдените недостатоци во постапката при имплементацијата на пилот проектите како и согласно препораките добиени од страна на Организацијата за храна и земјоделство на ОН и Делегацијата на Европската Унија во Скопје. Имено со предложените измени се овозможуваат неколку клучни механизми при процесот на планирање и спроведување на консолидацијата на земјоделското земјиште. Со воспоставувањето на систем за процена на вредноста на земјиштето се овозможува правна сигурност на засегнатите страни во процесот според кое решение сите недвижности во постапката за консолидација се проценуваат од страна на исто овластено лице и согласно ист метод. Исто така со воспоставувањето на подготвителна фаза, или фаза за утврдување на оправданоста на секоја постапка за консолидација ќе се овозможат доволно информации за социо-економските фактори, заинтересираноста на земјоделците, потребите за инфраструктура, имотно правните состојби и состојбата со податоците во врска со запишаните права, како и трошоците кои се потребни за спроведување на постапката за консолидација согласно кои ќе може да се утврди оправданоста на истата во процесот на носење на одлука за започнување од страна на Владата на РМ. Нормирањето на постапката за препознавање на субјектите кои се соодветни да вршат работи поврзани со консолидацијата е исто така овозможува дополнителна стабилност на системот од аспект што ќе оневозможи несоодветни или нестручни даватели на услуги да бидат вклучени во процесот, а од друга страна долгорочно ќе овозможи континуиран процес на едукација на истите од страна на надлежното Министерство, со цел уште поголемо унапредување на услугите и улогата која препознаените даватели на услуги ја имаат во процесот на консолидација. Решението поврзано со назначување на приверемени застапници за учениците кои во процесот на консолидација не можат да бидат утврдени, или истите немаат постојана адреса на живеење во РМ или не може да им се утврди живеалиштето од достапните податоци, а истите не именувале застапник или полномошник, е во насока на заштита на правото на сопственост на сите учесници во процесот, без оглед на тоа што истите не можат да бидат идентификувани. Назначувањето на поверерник во процесот на консолидација кој ќе води сметка за заштита на државната сопственост е исто така решение во насока на заштита на правата и инетересите на сите вклучени. Предлог измените на законот исто така предвидуваат и заштитни механизми за носителите на други стварни и облигациони права поврзани со предметната недвижност. Ова решение е во полза на другите заинтересирани страни, освен сопствениците, и истото предвидува заштита на закупците на државно земјоделско змејиште, како и на заложните доверители и корисниците на определени видови на службености. Исто така, решенијата овозможуваат и непречено продолжување на веќе започнатите постапки за консолидација кои од погоренаведените причини не можеа целосно да се реализираат во рамки на постојното законско решение.

**7. Спроведување на препорачаното решение**

* 1. *Потреба од менување на закони и подзаконска регулатива во областа или други сродни области*

Со донесување на предметниот закон, не се предизвикува потреба од менување на други закони

* 1. *Потребни подзаконски акти и рок за нивно донесување*

Позаконските акти пропишани со измените и дополните на законот за консолидација на заемјоделско земјиште ќе бидат донесени во рок од 30 дена од денот на донесување. Додека подзаконскиот акт пропишан во членот 9а ќе се донесе во рок од 60 дена од денот на донесување.

* 1. *Органи на државната управа, државни органи и други органи надлежни за спроведување*

Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство

*7.4 Активности за обезбедување на ефикасно спроведување на предлогот на закон*

Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство ќе преземе активности за целосна имплементација на предметните решенија

**8. Следење и евалуација**

*8.1 Начин на следење на спроведувањето*

Резултатите од предложените законски решенија ќе се следат преку континуирано следење на примената на предложениот закон.

* 1. *Евалуација на ефектите од предлоготна закон и рокови*

Евалуацијата на спроведувањето на овој закон ќе биде правена низ призмата на ефикасноста на постапувањето на Министерството во спроведувањето на започнатите постапки за консолидација.

**Изјава од државниот секретар**

**Нацрт Извештајот за проценка на влијанието на регулативата е изготвен во согласност со Методологијата за проценка на влијанието на регулативата. Тој дава реална проценка на можните влијанија и очекуваните ефекти, како и трошоците кои се однесуваат на секоја од утврдените можни решенија (опции) за решавање на проблемот.**

**Датум:\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ ..................................................**

**потпис на државен секретар**

**Изјава од министерот**

**Врз основа на резултатите од анализите прикажани во Извештајот за проценка на влијанието на регулативата сметам дека препорачаното решение (опција) претставува најдобар начин за решавање на проблемот и постигнување на очекуваните ефекти на најекономичен начин.**

**Датум:\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ ...........................................**

**потпис на министерот**