

Др Лука О. Баџуран, асистент са докторатом
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
L.Baturan@pf.uns.ac.rs

ПРАВО СТРАНИХ ЛИЦА ДА СТИЧУ СВОЈИНУ НА ПОЉОПРИВРЕДНОМ ЗЕМЉИШТУ У СРБИЈИ НАКОН ЗАКОНСКИХ НОВЕЛА ИЗ 2017. ГОДИНЕ

*Нарацијај један одлази и друџи долази,
а земља стоји у вијек.*

*Сптари завјет – Књиџа ѡројовједнико-
ва, 1:4.*

Сажетак: Овај рад представља мултидисциплинарну анализу, којом се уз помоћ економске, правне и политиколошке методологије у најопштијем покушава пронаћи одговор на питање како треба регулисати право странаца да стичу својину на пољопривредном земљишту у Србији. Посебан акценат стављен је на нова решења Закона о пољопривредном земљишту из 2017. године. Циљ рада је да се утврде алокативни ефекти и ефекти на благостање економских субјеката које генеришу различита правна решења, затим да се испита да ли су нова правна решења адекватно уклоњена у правни систем Србије, те да се одреде политички фактори који су довели до увођења ових законских новела. Закључено је да ће посвојећим правним решењем бити нарушена ефикасност алокације ресурса, па сходно томе благостање економских субјеката неће бити увећано у довољној мери. Такође, правна анализа је показала да су законске новеле у сујројности са међународним правом, правом Европске уније али и самим Уставом Републике Србије. На крају је изведен општи закључак да је најбоље решење и са политичког, и са економског и са правног аспекта укидање свих ограничења код преноса права својине на пољопривредном земљишту према држављанима Европске уније (а вероватно и према држављанима и осталих земаља), чиме би се ојклонила неуставна и контрарадикална правна решења из правног система Републике Србије, омогућила би се ефикаснија алокација ресурса и повећање

благосѝања и домаћих и сѝраних држављана, и оѝклонила би се ѝрерасѝодела ресурса усѝановљена у корисѝи одређених друѝивених г̀руѝа која су на шѝеѝу и домаћих и сѝраних држављана.

Кључне речи: пољопривредно земљишѝе, ѝрава сѝранаца, неѝокреѝносѝи, ѝраво својине, Закон о пољопривредном земљишѝу.

УВОД

Србија се Споразумом о стабилизацији и придруживању обавезала да ће до 1. септембра 2017. године омогућити држављанима ЕУ да под једнаким условима као домаћи држављани стичу својину на пољопривредном земљишту. Са приближавањем истека рока, појачан је и притисак јавности на српске власти да преузету обавезу на неки начин избегну или пролонгирају даље у будућност. Под изговором да поступа у складу са преузетим обавезама, Народна скупштина Републике Србије у августу 2017. године по хитном поступку усваја законске новеле којима се формално држављанима ЕУ осигурава исти третман као и домаћим држављанима, када је стицање права на пољопривредном земљишту у питању. Правне норме којима се регулише право држављана ЕУ да стичу својину на пољопривредном земљишту у Србији представљају **предмет овог истраживања**.

Три циља су постављена у овом раду. Први је да се утврде алокативни ефекти које нова правна решења генеришу, као и ефекти на благостање економских субјеката. Други је да се испита да ли су нова правна решења адекватно уклопљена у правни систем Србије. Трећи циљ је да се одреде политички фактори који су довели до увођења ових законских новела.

Поменуте законске новеле по својој природи генеришу више правних, политичких и економских ефеката. Да би се добила потпунија слика када су оне у питању, у раду је коришћено више различитих **метода** који одговарају наведеним научим дисциплинама. Од економских метода, ту су пре свега методи неокласичне и неоинституционалне економске теорије, теорије благостања и теорије трансакционих трошкова. За анализу процеса доношења политичких одлука коришћен је метод теорије јавног избора, док је за правну анализу коришћен нормативни метод.

С обзиром на три дефинисана циља постављене су и **три посебне хипотезе**. Према првој посебној хипотези, законским новелама из 2017. године додатно се нарушава ефикасност алокације ресурса (која је и претходним решењем била нарушена), чиме је умањен раст благостања учесника размене. Друга посебна хипотеза је да су законске новеле које су предмет овог рада у супротности са међународним правом, правом Европске уније али и самим Уставом Републике Србије. Посматрано са аспекта правне технике

која је коришћена, ова решења су такође веома лоша. Трећа посебна хипотеза је да су нова решења донета под утицајем појединих друштвених група, а не у општем интересу грађана Србије. Након спроведене анализе, показаће се да је најбоље решење и са политичког, и са економског и са правног аспекта укидање свих непотребних ограничења продаје пољопривредног земљишта држављанима ЕУ, што представља **општу хипотезу** овог истраживања.

Ова анализа представља логички наставак неколико ауторових већ објављених радова¹ или дискусија са научних скупова², као и докторске дисертације³ у којој су обрађивани поједини аспекти проблема правног оквира којим се регулише пренос права својине на непокретностима.

1. ПРАВНО РЕШЕЊЕ ДО ЗАКОНСКИХ НОВЕЛА ИЗ 2017. ГОДИНЕ

Србија је 2008. године потписала и ратификовала **Споразум о стабилизацији и придруживању са Европском унијом**.⁴ Споразум је ступио на снагу 2013. године. Ту је наведено да ће одмах након ступања на снагу Споразума друштва кћери привредних друштава из Уније имати право стицања и уживања својинских права⁵ на непокретностима, под истим усло-

¹ Лука Батуран, Economic analysis of the Ban on Foreigners Acquiring Property Rights on Agricultural Land in Serbia. *Ekonomika poljoprivrede*, vol. LVIII, No. 4, Naučno društvo agrarnih ekonomista Balkana, Institut za ekonomiku poljoprivrede, Beograd, 2013, 479-491; Лука Батуран, Пренос права својине на пољопривредном и шумском земљишту на страна лица у Србији и другим земљама региона. *Зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, год. 47, бр. 2, Нови Сад, 2013, 515-531.

² Лука Батуран, Креирање правног оквира ради ефикасног коришћења пољопривредног земљишта. *Зборник сажетика „Теоријски и практични проблеми стварања и примене права (ЕУ и Србија)*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, 2016, 199-201; Лука Батуран, Либерализација права странаца да стичу својину на пољопривредном земљишту у контексту ССП-а и приватизације ПКБ-а. *Економске, социјалне и развојне последице продаје пољопривредног земљишта у Србији*. Институт економских наука, Београд, 2017, 158-170.

³ Лука Батуран, *Економска анализа правног режима за пренос права својине на непокретностима у Републици Србији* (докторска дисертација). Правни факултет Универзитета у Београду, 2016, 173-218. Дисертација није објављена али је доступна на интернет сајту: <https://uvidok.rcub.bg.ac.rs/bitstream/handle/123456789/1720/Doktorat.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

⁴ Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, бр. 83/2008 (у даљем тексту: Споразум о стабилизацији и придруживању).

⁵ У овом истраживању ће бити коришћен у српском праву одређенији појам „имовинска права“, уместо (у економској анализи права у Србији чешће коришћеног) појма „својинска права“. Ипак, у питању је само термиолошка разлика, али никакве суштинске неподударности у значењу ових појмова нема. Више о овој дилеми: Л. Батуран (2016 – докторска дисертација), *op. cit.*, 18, фн. 8.

вима као и српска привредна друштва.⁶ Исто тако, Србија се обавезала да ће изменити своје законодавство које се односи на стицање својине на непокретностима, како би држављанима чланица Европске уније осигурала исти третман као и својим држављанима у року од четири године од дана ступања на снагу Споразума.⁷ Примена наведене одредбе почиње 1. септембра 2017. године.

Устав Републике Србије прописује да „страна физичка и правна лица могу стећи својину на непокретностима у складу са законом или међународним уговором.“⁸ **Закон о основама својинскоправних односа** прописује специфичан режим стицања својине на непокретностима за страна физичка и правна лица. Пољопривредно земљиште⁹ према том закону не представља никакав изузетак.¹⁰ Међутим, **Закон о пољопривредном земљишту** изричито прописује да „власник пољопривредног земљишта не може бити страном физичко или правно лице“.¹¹

Ипак, и поред изричите забране прописане Законом о пољопривредном земљишту, странци су и до сад успевали да индиректно прибаве велике површине обрадивог земљишта, оснивањем правног лица у Србији.¹² Према

⁶ „Након ступања на снагу овог споразума друштва кћери привредних друштава Заједнице имаће право стицања и уживања својинских права на непокретностима као и српска привредна друштва (...). Четири године након ступања на снагу овог споразума, Савет за стабилизацију и придруживање утврдиће могућност проширивања наведених права на огранке привредних друштава Заједнице.“ Споразум о стабилизацији и придруживању, чл. 53, ст. 5, тч. б и в.

⁷ „По ступању на снагу овог споразума Србија ће да допусти држављанима држава чланица Европске уније да стичу својину над непокретностима у Србији, уз потпуну и целисходну примену постојећих поступака. У периоду од четири године од ступања на снагу овог споразума Србија ће постепено усклађивати своје законодавство које се односи на стицање својине на непокретностима у Србији како би држављанима чланица Европске уније осигурала исти третман као и својим држављанима.“ Споразум о стабилизацији и придруживању, чл. 63, ст. 2. За разлику од Србије, у Споразумима са Црном Гором није предвиђен прелазни период за прилагођавање црногорског законодавства, Босна и Херцеговина је добила прелазни период од шест година, а Хрватска седам, с тим што се он може продужити за још три године. Л. Батуран (2013), *op. cit.*, 515-531.

⁸ Устав РС, чл. 85 (својинска права странаца), ст. 1.

⁹ Пољопривредно земљиште јесте земљиште које се користи за пољопривредну производњу (њиве, вртови, воћњаци, виногради, ливаде, пашњаци, рибањаци, трстици и мочваре) и земљиште које се може привести намени за пољопривредну производњу. Закон о пољопривредном земљишту, *Сл. гласник РС* бр. 62/2006, 65/2008, 41/2009, 112/2015, 80/2017, чл. 2, ст. 1.

¹⁰ Ранко Кеча, *Земљишно право и правни режим пољопривредног земљишта*. Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 1993, 34.

¹¹ Закон о пољопривредном земљишту, чл. 1, ст. 4. Слична забрана постоји и у Црној Гори, Федерацији БиХ и Хрватској, земљама које су такође наследиле правну традицију СФР Југославије. За разлику од њих, у Републици Српској нема сличне забране. Л. Батуран, 2013, *op. cit.*, 515-531.

¹² Исти проблем постоји и у Мађарској чији правни систем такође омета функционисање тржишта пољопривредног земљишта. Видети: Csilla Csák, Bianka Enikő Kocsis & Anikó Raisz, Vectors and indicators of agricultural policy and law from the point of view of the agricultural

Закону о спољнотрговинском пословању, правна лица (или огранци правних лица) које имају седиште, односно који су регистровани у Србији сматрају се домаћим лицима.¹³ Дакле, индиректно преко домаћег правног лица странци могу стицати право својине на пољопривредном земљишту. Наравно, то право својине ће бити уписано на домаће правно лице, које је пак у својини страног лица.¹⁴ Према истраживању објављеном у Вечерњим новостима¹⁵, странци су купили најмање 23.850 „првокласних“ хектара земље у Војводини, где се и налазе највеће површине пољопривредног земљишта високог квалитета.¹⁶

2. ПРАВО СТРАНАЦА ДА КУПУЈУ ПОЉОПРИВРЕДНО ЗЕМЉИШТЕ ИЗ УГЛА НЕОКЛАСИЧНЕ ЕКОНОМСКЕ ТЕОРИЈЕ И ТЕОРИЈЕ БЛАГОСТАЊА

На овом месту ће се са аспекта неокласичне економске теорије и теорије благостања анализирати алокативни ефекти два типична (теоретска) правна решења. Према првом решењу странци су апсолутно изједначени у стицању пољопривредног земљишта са домаћим држављанима, док је према другом решењу ово право резервисано искључиво за домаће држављане. На основу те анализе, у поглављу 4 ће се сагледати ефекти законских новела донетих 2017. године из угла неоинституционалне теорије.

Понуду пољопривредног земљишта на одређеној територији чини њена укупна површина, и она је фиксна, односно нееластична: промена цене не утиче на промену површине земљишта на тржишту.¹⁷ Правне норме којима се регулише стицање права својине на пољопривредном земљишту не утичу на његову понуду у домаћој земљи. Продавцима је искључиви циљ постицање што више цене за свој ресурс.

land structure. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, No.19, CEDR Hungarian Association of Agricultural Law, 2015, 32-43.

¹³ Закон о спољнотрговинском пословању, *Сл. гласник РС*, бр. 36/2009, 36/2011, 88/2011, чл. 3.

¹⁴ Видети: Маја Станивуковић, Својина и друга стварна права странаца на непокретностима у Југославији. *Зборник радова*, Правног факултета у Новом Саду, год. 30, бр. 1-3, 1996, 226-227. И Царић примећује да се најчешћи начин изигравања рестриктивних норми о праву својине странаца на непокретностима своди на то „да једно страно лице, испуњавањем одређених услова, стекне атрибуте домаћег лица. Овде се ради обично о правним лицима и у суштини се и не ради о класичном изигравању, јер се правно лице испуњавањем одређених услова (оснивање, регистрација, премештање седишта), квалификује не више као страно већ као домаће правно лице, за које не важе рестрикције које се односе на страно правно лице.“ Славољуб В. Царић, *Право својине странаца на непокретностима*. Београд, 2006, 119.

¹⁵ Ђ. Вукмировић, Странци српску земљу куповали од препродаваца, *Вечерње новости*, 8. август 2013. године.

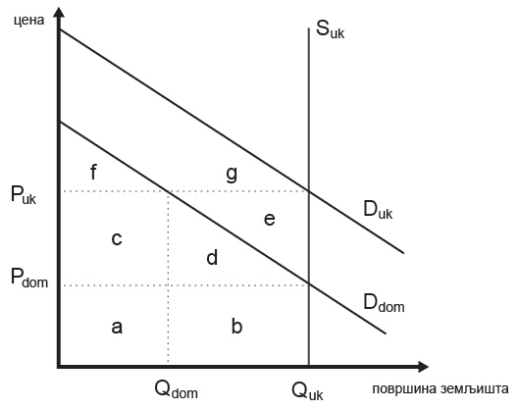
¹⁶ Ј. Батуран (2013), *op. cit.*, 529; Ј. Батуран (2016 – докторска дисертација), *op. cit.*, 217.

¹⁷ А. W. Evans, The Property Market: Ninety per cent Efficient. *Department of Economics Discussion Paper*, Series C, Vol. 67, 1991, 68.

Зато алокација ресурса пре свега зависи од тражње, која ће бити стављена у фокус анализе. Пољопривредно земљиште представља природни ресурс који се користи у процесу производње (фактор производње, ресурс). Тражња за свим факторима производње, укључујући и пољопривредно земљиште, деривирана је из тражње за производима и услугама који се из тих фактора добијају у процесу производње.¹⁸ Укупна **тражња** за пољопривредним земљиштем представља збир појединачних, индивидуалних тражњи.¹⁹ „Према теорији производње, цена земљишта коју је произвођач спреман да плати за једну јединицу земљишта једнака је граничном производу те јединице, тј. повећању вредности производње до којег је довело ангажовање те, додатне јединице земљишта. Ово је последица понашања произвођача који, у циљу максимизације профита, изједначава граничне приходе и граничне трошкове.“²⁰

На Графикону²¹ је представљен **модел понуде и тражње** пољопривредног земљишта при различитим правним решењима. Крива S_{uk} представља укупну понуду пољопривредног земљишта у једној земљи. Она је вертикална јер је понуда нееластична: понуда земљишта је готово фиксна (на нивоу Q_{uk}) и не зависи од промене цене.²²

Графикон: Алокациони ефекти и ефекти на благостање на тржишту пољопривредног земљишта



¹⁸ Ковилко Ловре & Иван Ловре, Аквизиције пољопривредног земљишта у међународним размерама: импликације на прехранбену сигурност и рурално сиромаштво. *Економске, социјалне и развојне последице продаје пољопривредног земљишта у Србији*. Институт економских наука, Београд, 2017, 39.

¹⁹ Paul A. Samuelson & William D. Nordhaus, *Economics (Ekonomija, prevod)*, Mate doo, Zagreb, 2000, 243. Бранко Бјелић, *Принципи економије*. Економски факултет Универзитета у Новом Саду, 2011, 385.

²⁰ Борис Беговић, *Економика урбанисичког планирања*. Центар за економске студије, Београд, 1995, 185.

²¹ P.A. Samuelson & W.D. Nordhaus (2000), *op. cit.*, 243; Б. Бјелић (2011), *op.cit.*, 385; L. Baturan (2013), *op.cit.*, 483; Л. Батуран (2016 – докторска дисертација), *op. cit.*, 186.

²² Ловре и Ловре не доводе у питање став да је еластичност понуде блиска нули (од 0,05 на кратак рок до 0,15 на дуги рок), али економски модел који нуде представљен је као да то није случај. К. Ловре & И. Ловре (2017), 40.

Када је право својине на пољопривредном земљишту **резервисано искључиво за домаће држављане**, укупна тражња пољопривредног земљишта једнака је збиру тражњи искључиво домаћих држављана. Конкуренција страних купаца искључена је правном нормом (законски монопол), па је сво пољопривредно земљиште алоцирано искључиво домаћим држављанима. Због мање тражње је и цена нижа.

На Графикону, тражња искључиво домаћих држављана је представљена кривом D_{dom} , па је цена успостављена на нивоу P_{dom} . Прираст благостања који остваре домаћи власници земљишта (продавци) представља поље $a + b$, док домаћи купци остварују прираст користи представљен пољем $c + d$.

Када су **странци правно изједначени са домаћим држављанима**, укупна тражња пољопривредног земљишта једнака је збиру тражњи свих економских субјеката, без обзира на њихово држављанство.²³ Елиминисан је законски монопол домаћих купаца, какав постоји у претходном случају.

Нова тражња представљена је на Графикону кривом D_{uk} . Услед веће тражње, цена пољопривредног земљишта формира се на вишем нивоу, P_{uk} .²⁴ Домаћим држављанима на крају размене биће алоциран само део пољопривредног земљишта (Q_{dom}), док ће странци у процесу размене присвојити остатак који представља разлика $Q_{uk} - Q_{dom}$.

Прираст користи који остварују продавци представља поље $a + b + c + d + e$. Домаћи купци остварују вишак који представља поље f , а инострани купци вишак који представља поље g . Положај лица која не учествују у размени („трећа лица“) остаје наравно непромењен.²⁵

²³ James R. Mason Jr., „Pssst, Hey Buddy, Wanna Buy a Country?“ An Economic and Political Analysis of Federal and State Laws Governing Foreign Ownership of United States Real Estate. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 27, No. 2, 1994, 474.

²⁴ Драгица Божић, Наталија Богданов & Миладин Шеварлић, *Економика пољопривреде*, Пољопривредни факултет Универзитета у Београду, 2011, 60.

²⁵ У домаћој литератури се наводи да „не постоје евиденције да су рурална економија и животни стандард руралне популације побољшани у државама у којима су остварене обимне аквизиције пољопривредног земљишта.“ К. Ловре & И. Ловре (2017), 37. Ово само по себи није спорно, али се не може прихватити оцена да либализација правног режима „представља потенцијалну опасност за руралну популацију“ јер „производне методе на великом поседу обесхрабрују традиционалне методе производње које користи велики број малих фармера“ (*Ibid.*, 48). Тржишна цена пољопривредних производа се формира на специфичан начин, а у условима глобализације зависи у великој мери од кретања на међународном тржишту, тако да ће за сваког произвођача („малог фармера“) бити места, под наравно под условом да су му резултати производње позитивни, односно већи од трошкова. Дакле, они могу да наставе да се баве пољопривредном производњом, јер неће бити угрожени конкуренцијом. Међутим, опортунитетни трошак њиховог пословања може бити повећан. Са друге стране, ако уласком страних произвођача порасте тражња за закупом земљишта, онда ће постојећим власницима који имају ниску продуктивност бити исплативије да земљиште дају у закуп, а да живе од ренте. У сваком случају, вредност земљишта ће бити увећана услед веће тражње, чиме ће и њихов избор постати већи. (Ј. Батуран (2017), докторска

Из овог неокласичног модела јасно произлази да је оптимално решење у коме су странци правно изједначени са домаћим држављанима. Ресурси ће у том случају бити алоцирани оним економским субјектима који их највише вреднују, а друштвено благостање је у том случају максимизовано.

3. ЗАКОНСКЕ НОВЕЛЕ И НОРМАТИВНА ПРАВНА АНАЛИЗА

Влада је на својој 9. седници одржаној 4. августа 2017. године, упутила Народној скупштини Предлог да се по хитном поступку усвоји Закон о изменама и допунама Закона о пољопривредном земљишту, уз пропратно образложење.²⁶ Непосредно пре тога, 28. јуна 2017. године свој предлог је упутило и троје посланика опозиције.²⁷ Закон о измени и допунама Закона о пољопривредном земљишту усвојен је на седници Народне скупштине 28. августа 2017. године, и примењује се од 1. септембра 2017. године.²⁸

Разлог због кога се законодавац одлучио на доношење законских новела 2017. године свакако је обавеза коју је Србија прихватила Споразумом о стабилизацији и придруживању. Према слову Споразума, Србија ће изменити своје законодавство које се односи на стицање својине на непокретностима, како би држављанима чланица Европске уније осигурала *исти нпретман као и својим држављанима* у року од четири године од дана ступања на снагу Споразума. Као разлог за доношење новела **у званичном образложењу предлога** измена и допуна Закона је наведено да се њима испуњава обавеза преузета Споразумом са ЕУ. Ово се види и из новог чл. 1 ст. 4 Закона о пољопривредном земљишту, који сада гласи: „Власник пољопривредног земљишта не може бити страно физичко, односно правно лице, осим ако овим Законом није другачије одређено у складу са Споразумом о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране“.²⁹

Међутим, већ из (новог) члана 72ђ Закона о пољопривредном земљишту који носи назив „услови за промет пољопривредног земљишта у приватној својини“ видљиво је да су **држављани ЕУ формално и суштински дискри-**

дисертација). Иначе, у цитираном делу текста није најјасније да ли се критикују само велике међународне аквизиције, или појава укрупњавања земљишних поседа сама по себи.

²⁶ Предлог Закона о измени и допунама Закона о пољопривредном земљишту. Влада Републике Србије, званични интернет сајт: http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_pregled.php?id=298752.

²⁷ Предлог Закона о изменама и допунама Закона о пољопривредном земљишту, бр. 01 320-1854/17 од 28. јуна 2017. године.

²⁸ Закон о измени и допунама Закона о пољопривредном земљишту, Сл. Гласник РС, бр. 80/2017 од 29.8.2017. године.

²⁹ Закон о измени и допунама Закона о пољопривредном земљишту, чл. 1.

минисани у односу на домаће држављане, с обзиром да они за разлику од домаћих држављана морају да испуне већи број услова приликом стицања пољопривредног земљишта. Ови услови, који морају бити испуњени кумулативно, суштински представљају баријере њиховом уласку на тржиште пољопривредног земљишта у Србији. Пољопривредно земљиште површине преко 2 хектара држављанин ЕУ може стећи ако је најмање десет година стално настањен у јединици локалне самоуправе у којој се врши промет пољопривредног земљишта, ако најмање три године обрађује пољопривредно земљиште које је предмет правног посла уз накнаду или без накнаде, ако има регистровано пољопривредно газдинство у активном статусу као носилац породичног пољопривредног газдинства најмање десет година и ако у власништву има механизацију и опрему за обављање пољопривредне производње. Приликом купопродаје пољопривредног земљишта држављанину ЕУ Република Србија има право прече куповине.³⁰

Треба, међутим, напоменути да ова норма не дискриминише само држављане ЕУ. Њоме се ограничавају и права домаћих држављана (власника пољопривредног земљишта) да своје право продају држављанима ЕУ (претпоставља се по већој цени), што се никако не сме губити из вида.

Према Уставу Републике Србије закони и други општи акти не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права. Према Уставу Републике Србије, спољна политика Републике Србије почива на општепризнатим принципима и правилима међународног права.³¹ Једно од основних начела међународног права јесте и обавеза поступања у **доброј вери**.³² Сваки уговор на снази

³⁰ Из другог разлога је занимљиво поставити питање каква је функција права прече куповине које је установљено у корист Републике Србије? Шта ће Републици Србији пољопривредно земљиште у својини? Хоће ли се Република Србија бавити пољопривредном производњом, као у време социјалистичке привреде? О бесмислености увођења права прече куповине у корист Републике Србије у поступку реституције, видети: Лука Батуран: Економска анализа института права прече куповине у Закону о враћању одузете имовине и обештећењу. *Зборник радова*, год. 49, бр. 4, Правни факултет у Новом Саду, 2015, 1961-1970; Стефан Самарџић, *Досадашња примена Закона о враћању одузете имовине и обештећењу*. Министарство правде РС и ГИЗ, Нови Сад, 2015, стр. 38-40 (необјављена грађа). Л. Батуран (2016 – докторска дисертација), *op. cit.*, 138-172.

³¹ Устав Републике Србије, чл. 16 (међународни односи) ст. 1.

³² „Без савесности, поштења и добронамерности ни један правни систем не може да функционише. Зато, право налаже поштено, савесно, пажљиво и добронамерно понашање. (...) Начело савесности, поштења и добронамерности је једнако важно или је још важније у међународном поретку. Међународни суд у *Nuclear Tests* каже да је начело савесности једно од основних начела којима се уређује стварање и извршавање правних обавеза. Оно захтева да изјављена воља буде сагласна стварној вољи. Начело добронамерности је отелотворено у правилу *pacta sunt servanda* (...) Добронамерност захтева да се обавезе савесно извршавају. Супротно је овом начелу свакако отворено или прикривено деловање државе која има за

везује чланице и оне треба да га добронамерно извршавају.³³ Како је члан 72ђ Закона о пољопривредном земљишту директно у супротности са претходно цитираним чланом 63 ст. 2. Споразума о стабилизацији и придруживању, Србија је усвајањем законских новела 2017. године директно прекршила ово начело међународног права. Нажалост, стварност је таква да чињеница да Србија не поступа у доброј вери, не изазива никакве друштвене или политичке потресе у земљи. У том смислу, једино међународни политички притисак може довести до испуњавања преузете обавезе.

Међутим, овде је значајан и члан 194 Устава Републике Србије, према коме закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним **међународним уговорима** и општеприхваћеним правилима међународног права.³⁴ Да је српски законодавац желео да испуни преузету обавезу, довољно је било да – не учини ништа. Према Уставу Републике Србије, потврђени међународни уговори саставни су део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују.³⁵ Тиме би одредбе Споразума о стабилизацији и придруживању као потврђеног међународног уговора непосредно дерогирале чл. 1 ст. 4 Закона о пољопривредном земљишту, у погледу држављана ЕУ након 1. септембра 2017. год.³⁶

Европска унија је далеко одмакла у процесу стварања **Јединственог европског тржишта**, мада он још увек није окончан. Уговором о функционисању Европске уније, Европски парламент, Савет и Комисија су добили потребне надлежности, како би се на територији Уније остварила слобода кретања лица, услуга и капитала. Ово између осталог подразумева успостављање права држављана једне државе чланице да стичу и користе земљиште и зграде које се налазе на територији друге државе чланице.³⁷ Функција Јединственог европског тржишта је да омогући ефикасну алокацију ресурса унутар граница ЕУ кроз отклањање баријера размени између држава чланица.

Ако је за утеху, не односи се ово само на Србију. Органи ЕУ су имали доста проблема док су приволели нове **чланице из Централне и Источне Европе** да прихвате правила Јединственог тржишта.³⁸ У мају 2017. год. је

циљ да онемогући извршавање преузете обавезе.“ Родољуб Етински, *Међународно право*. Правни факултет у Новом Саду, 56-57.

³³ Бечка конвенција о уговорном праву, чл. 26 (Pacta sunt servanda).

³⁴ Устав РС, чл. 194 (хијерархија домаћих и међународних правних аката), ст. 5.

³⁵ Устав РС, чл. 16 (међународни односи) ст. 2.

³⁶ Такође, одредбе Споразума о стабилизацији и придруживању дерогирају и одредбе Закона о основама својинскоправних односа којима се уређују права странаца на осталим врстама непокретности.

³⁷ Уговор о функционисању Европске уније, чл. 50, ст. 2, тч. е. Приредно: Милутин Јањевић, *Консолидовани уговор о Европској унији – од Рима до Лисабона*. Службени гласник, Београд, 2009, 77.

³⁸ Више о понашању нових источноевропских и централноевропских чланица Уније у вези са правилима о прекограничним инвестицијама у пољопривредно земљиште, видети:

Европска комисија апеловала на Бугарску, Мађарску, Летонију, Литванију и Словачку да прихвате правила ЕУ о прекограничним инвестицијама, да би у јуну 2016. године из истог разлога пријавила Мађарску Европском суду правде.³⁹

Евидентно је да доношење новела из 2017. године не може **дугорочно ништа променити**. Српске власти ће, пре или касније, морати да изједначе права држављана ЕУ са правима домаћих држављана када је стицање права својине на непокретностима, укључујући ту и пољопривредно земљиште. Једино питање које остаје нерешено је да ли ће то учинити законодавна власт под притиском Европске уније, или судске власти у одговарајућим поступцима.

Review of the transitional measures for the acquisition of agricultural real estate set out in the 2003 Accession Treaty. Brussels, 16.7.2008., COM(2008) 461 final. Европска комисија, званични интернет сајт: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52008DC0461>; Peter Sparkes, *European Land Law*, Portland (USA), Hart Publishing, 2007, 76-79; *Real Property Law and Procedure in the European Union – General Report*, European University Institute Florence / European Private Law Forum, Deutsches Notarinstitut Würzburg, 2005, 83; Casimir Dadak, The Case for Foreign Ownership of Farmland in Poland, *The Cato Journal*, vol. 24, No. 3, Cato Institute, 2004, 277-294; Tatjana Josipović, *Pravni promjet nekretnina u Europskoj uniji – Prilagodba hrvatskog pravnog poretka europskom*. Zagreb, Narodne novine, 2003; Olga Jelčić, *Poljoprivredno zemljište – korištenje, prenamjena i raspolaganje*, Hrvatska gospodarska komora – Sektor za trgovinu, Šesnaesti forum poslovanja nekretninama, 2011, 1-18; Ј. Батуран (2013), *op. cit.*; Xiaojing Qin, Foreigners' Right to Acquire Land under International. *Manchester Journal of International Economic Law*, Vol. 8, No. 1, 2011, 90-91; Mihály Kurucz, Critical analyses of arable land regulation in Hungary. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, No.3, CEDR Hungarian Association of Agricultural Law, 2007, 17-47; János E. Szilágyi, The Accession Treaties of the New Member States and the national legislations, particularly the Hungarian law, concerning the ownership of agricultural land. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, No. 9, CEDR Hungarian Association of Agricultural Law, 2010, 48-60; István Olajos & Szabolcs Szilágyi: The most important changes in the field of agricultural law in Hungary between 2011 and 2013. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, No.15, CEDR Hungarian Association of Agricultural Law, 2013, 93-110; Bianka Enikő Kocsis, The new Hungarian land transfer regulation from the aspect of examination of the European Union. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, No.16, CEDR Hungarian Association of Agricultural Law, 2014, 95-110; C. Csák, B.E. Kocsis & A. Raisz, 2015, *op.cit.*, 32-43; Krisztina Bányai, Theoretical and practical issues of restraints of land acquisition in Hungary. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, No.20, CEDR Hungarian Association of Agricultural Law, 2016, 5-15; János E. Szilágyi, Стицање права својине на пољопривредном земљишту у Мађарској, с посеним освртом на право Европске уније и права других земаља. *Зборник радова*, год. 50, бр. 4, Правни факултет у Новом Саду: 2016, 1437-1451; Csilla Csák & Zoltán Nagy, Regulation of Obligation of Use Regarding the Agricultural Land in Hungary, *Зборник радова*, год. XLV, бр. 2, Правни факултет у Новом Саду, 2011, 541-550; Sándor Somogyi, *Zemljišna politika Mađarske u sklopu prijema u Evropsku uniju*, *Zbornik radova*, br. 40, Naučni institut za ratarstvo i povrtarstvo, Novi Sad: 2004, 23-34.

³⁹ Commission of the European Treaties. Press Release. Free movement of capital: Commission refers Hungary to the Court of Justice of the EU for failing to comply with EU rules on the rights of cross-border investors in agricultural land. Brussels, 16 June 2016. Европска комисија, званични интернет сајт: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2102_en.htm. Сајт приступљено 22. августа 2017. год.

На крају овог одељка треба напоменути и да је штета што су претходне четири године пропуштене, а да се није пришло системском решавању овог проблема, већ су измене и допуне Закона о пољопривредном земљишту донете у хитном поступку. Чак и да је законодавац остао при ставу да је потребно држављане ЕУ онемогућити у стицању права својине на пољопривредном земљишту, онда је ову материју макар требало изместити из Закона о пољопривредном земљишту (којим се „уређује *планирање, заштити, уређење* и *коришћење* пољопривредног земљишта, надзор над спровођењем овог Закона и друга питања од значаја за *заштити, уређење* и *коришћење* пољопривредног земљишта као добра од општег интереса“) ⁴⁰ и **преместити у Закон о основама својинскоправних односа** којим се (између осталог) регулише право својине странаца на стварима, па (требало би) и на пољопривредном земљишту.

4. ЗАКОНСКЕ НОВЕЛЕ ИЗ УГЛА НЕОНСТИТУЦИОНАЛНЕ ЕКОНОМСКЕ ТЕОРИЈЕ

Почетну тачку економске анализе права чини **Коузова теорема**. ⁴¹ Она полази од претпоставке да ће заинтересоване стране увек постићи оптималну алокацију ресурса кроз размену права, под условом да су имовинска права јасно дефинисана и преносива, а трошкови трансакције не постоје или су занемариви, без обзира на иницијалну расподелу тих права. Када су законске новеле из 2017. год. у питању, ни једна претпоставка Коузове теореме није испуњена.

Да би резултат размене био оптималан, **имовинска права** морају бити дефинисана, јасна и унапред позната свим странама јер неодређеност права ствара неизвесност субјектима на тржишту, те представља баријеру размени. Законским новелама из 2017. год. унета је тотална збрка у правни поредак Србије. Док према Закону о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању (који се према Уставу непосредно примењује), држављани ЕУ имају право да равноправно са српским држављанима стичу право својине на пољопривредном земљишту, дотле им се Законом о пољопривредном земљишту то право релативизује већим бројем услова који би суштински требало да их у томе спрече.

Да би се алокација ресурса у складу са Споразумом о стабилизацији и придруживању реализовала, продавци (по правилу домаћи држављани) и

⁴⁰ Закон о пољопривредном земљишту, чл. 1 (предмет), ст. 1. Курзив Л.Б.

⁴¹ Ronald H. Coase, The Problem of Social Cost, *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, 1960, 1-44. Видети још: Steven G. Medema & Richard O. Zerbe Jr., The Coase Theorem. *Encyclopedia of Law and Economics*, Edward Elgar and University of Ghent, 1999, 836-892.

купци (држављани ЕУ) морају од Уставног суда тражити да им омогући остварење овог права. Судски поступак сам по себи производи бројне трансакционе трошкове. Такође, неизвесност поводом исхода овог спора представља ризик од губитка, па се у том смислу очекивано умањење користи услед евентуалног губитка спора рачуна у трансакционе трошкове.

Са друге стране, алокација у складу са чланом 72ђ Закона о пољопривредном земљишту ствара **прохибитивно високе трансакционе трошкове**. Да би стекао својину на пољопривредном земљишту, држављанин ЕУ мора десет година да има пребивалиште у одређеној локалној самоуправи, да исто толико година има регистровано пољопривредно газдинство са механизацијом и опремом за обављање пољопривредне производње итд. Ови услови појединачно немају никакву функцију осим да странце спрече у намери да уопште присвоје пољопривредно земљиште. Зашто страни држављанин не би могао да инвестира у пољопривредно земљиште, и да га након тога издаје у закуп!? Или зашто не би могао да живи у суседном граду или општини, већ му је дозвољено да прибави земљиште само на територији оне општине на којој има пребивалиште чак десет година!⁴² Или зашто приликом обраде земљишта не би могао да користи услуге домаћих пољопривредника који располажу механизацијом!?

Један од ретких квалитетних предлога који се може наћи у упоредноправној литератури односи се на укидање потребе за апостилом у промету пољопривредног земљишта. У образложењу предлога је наведено да та обавеза непотребно повећава (трансакционе) трошкове промета,⁴³ што је несумњиво тачно. Њеним укидањем смањили би се непотребни трансакциони трошкови уговорних страна.

Зато се без дилеме може закључити да правни оквир успостављен законским новелама из 2017. године **не може да омогући оптималну алокацију**

⁴² У једној анализи Института економских наука (о којој ће касније бити више речи), у којој се такође као услов за стицање пољопривредног земљишта наводи поседовање пољопривредног газдинства (додуше њихов предлог у том смислу је општи и недискриминаторан, мада такође споран), у образложењу се наводи да „регистрација газдинства омогућава велики број бенефиција, као што је приступ субвенцијама, добијање кредита итд. Ово је класичан пример неефикасне правне норме која се брани патерналистичким разлозима. Да ли се појединцу исплати да поседује пољопривредно газдинство или не – то ће најбоље знати једино тај појединац, и нема никакве потребе да буде овим условљен. Уколико жели бенефиције, он ће регистровати газдинство; у супротном неће. Јован Зубовић и други: *Анализа њавног и институционалног оквира њржистића пољопривредног земљиштиа, процена економских ефекатиа либерализације њржистића пољопривредног земљиштиа и њрејоруже за измене домаћег законодавног и институционалног оквира и њихову адекватну њрмену*. Институт економских наука Београд, 2016, стр. 28. Институт економских наука, званични интернет сајт: http://www.ien.bg.ac.rs/images/stories/doc/rg4_fina_seio.pdf. Сајту приступљено 22. августа 2017. године. У даљем тексту: Анализа ИЕН.

⁴³ Анализа ИЕН, 76.

пољопривредног земљишта. На основу претходне анализе недвосмислено произлази закључак да право својине на пољопривредном земљишту мора бити доступно држављанима ЕУ (али исто тако и држављанима осталих држава без изузетка); да правне норме које ову материју регулишу морају бити јасно дефинисане и експлицитне, као и да трансакциони трошкови који произлазе из правног посла морају да буду што је могуће нижи.

5. ЗАКОНСКЕ НОВЕЛЕ ИЗ УГЛА ТЕОРИЈЕ ЈАВНОГ ИЗБОРА

Питање на које треба одговорити је и **у чијем је интересу** ограничавање права странцима да стичу својину на пољопривредном земљишту, односно **ко сноси трошкове** од оваквог решења. У потрази за одговорима на ова питања биће коришћен метод теорије јавног избора⁴⁴.

За забрану странцима да стичу својину на пољопривредном земљишту највише су заинтересовани они **домаћи економски субјекти који тренутно купују** пољопривредно земљиште. У првом реду, то су велики и средњи пољопривредни произвођачи у Србији. Њихов је интерес што рестриктивније правно решење према странцима, које би им ограничило инострану конкуренцију и осигурало монополски положај на тржишту. Тиме би они и даље били у позицији да откупљују земљиште као производни ресурс по ценама нижим од равнотежних, остварујући притом монополски екстрапрофит. Након што присвоје велике површине пољопривредног земљишта у Србији по ниским ценама, они ће сачекати либерализацију до које кад-тад мора доћи. Очекивани раст цена након либерализације, али и због повећаних субвенција из аграрног буџета ЕУ, неминовно ће довести и до пораста вредности њиховог земљишта којег сада јефтино купују. Њихова економска моћ је велика, као и њихов економски интерес. Они су први отпочели процес лобирања, и успели су да постигну широк друштвени консензус о потреби да се у правном систему што је дуже могуће задрже ограничења која се односе на странце.⁴⁵

⁴⁴ Енг. *Public Choice Theory*. Више о томе: Ludwig Van de Hauwe, *Public Choice, Constitutional Political Economy and Law and Economics. Encyclopedia of Law and Economics*, Edward Elgar and University of Ghent: 2000, 603-659; Charles K. Rowley, *Public Choice Theory. The International Library of Critical Writings in Economics*. Aldershot, Edward Elgar, 1993; Charles K. Rowley *Public Choice and the Economic Analysis of Law. Law and Economics*, Kluwer Academic Publishers, Boston: 1989, 123-174; Daniel A. Farber, Philip P. Frickey, *Law and Public Choice: A Critical Introduction*. University of Chicago Press, Chicago: 1991; Enrique Garcia Viñuela & Pablo Vasquez Vega, *Financing Political Parties: A Public Choice Approach. Economia delle Scelte Pubbliche*, No. 2-3, 1996, 139-153; Denis C. Mueller *Public Choice*. Cambridge University Press, Александра Јовановић, *Теоријске основе економске анализе права*. Правни факултет Универзитета у Београду: 2008.

⁴⁵ L. Baturan (2013), *op. cit.*, 486.

Да је ограничење странцима да стичу својину на пољопривредном земљишту резултат залагања интересних група, сагласни су и аутори Анализе ИЕН. Приликом анализе пољских правних решења се на једном месту наводи: „Необично дуг *grace – њериод* од 12 година, може се објаснити, снажним утицајем јаке интересне групе организованих земљорадника и њиховим континуираним притиском на Владу ове земље”.⁴⁶

Наспрам њих се налазе **продавци пољопривредног земљишта**, који се најчешће ни не баве примарно пољопривредном производњом. То су по правилу домаћи држављани – власници малих парцела, али и реститутивни повериоци којима је враћено пољопривредно земљиште одузето после Другог светског рата. Врло хетерогени, међусобно неповезани и неорганизовани, не представљају респектабилан политички фактор у смислу лобирања, посебно у односу на велике пољопривредне произвођаче и велепоседнике.⁴⁷

Међутим, не треба из вида изгубити ни интерес спољних фактора. На првом месту, ту су **држављани ЕУ**, који су такође погођени овом новелом. Њихове интересе заступају тела и институције Уније, а који ће сигурно извршити политички притисак на Србију (и друге источноевропске земље) да испуни обавезе преузете Споразумом о стабилизацији и придруживању.

Последњих година веома важну улогу у политичком и економском животу Србије играју **инвеститори из арапских земаља**. Постоје озбиљне индиције да су они успели да обезбеде политичку подршку, како би у поступку приватизације преосталих пољопривредних комбината дошли у својину пољопривредног земљишта.⁴⁸

Постојање различитих правних решења и стална опасност од пропасти посла одговара инвеститорима који су склонили ризицима. Такође, ту спадају и они који претходно обезбеде политичку подршку.⁴⁹ Када се различита правна решења ставе у корелацију са економским субјектима којима они највише погодују, може се закључити да законске новеле из 2017. године **највише погодују последњој интересној групи, као и политичким субјектима који су на власти** у Србији. Са једне стране, представници актуелне политичке власти избегли су да примене одредбе Споразума о стабилизацији и придруживању, излазећи на тај начин у сусрет политичким захтевима највећег дела популације у Србији. Паралелно са тим, подвлачи се да је неспорно да правна лица која су регистрована у Србији могу без икаквих ограничења да стичу својину на пољопривредном земљишту, без обзира на

⁴⁶ Анализа ИЕН, стр. 28

⁴⁷ L. Baturan (2013), *op. cit.*, 487.

⁴⁸ Видети нпр: Димитрије Боаров, Чија је наша земља? *Време*, бр. 1151, 24. јануар 2013.; Радмило Марковић, Пресушиле најаве. *Време*, бр. 1289, 17. септембар 2015.

⁴⁹ L. Baturan (2013), *op. cit.*, 487; Л. Батуран (2016 – докторска дисертација), *op. cit.*, 218.

чињеницу да су у власништву иностраних држављана.⁵⁰ Домаћи купци, којима би апсолутна забрана стицања права својине на пољопривредном земљишту највише погодовала, нису добили много, јер их законске новеле из 2017. године неће заштитити од иностране конкуренције. Може се у наставку приватизације преосталих великих пољопривредних комбината попут београдског ПКБ-а очекивати значајно расипање ресурса ради обезбеђења политичке подршке (тзв. трагање за рентом).⁵¹

Захваљујући великом броју контрадикторних прописа, онемогућена је слободна конкуренција на тржишту пољопривредног земљишта: домаћи власници своју имовину не могу да продају коме желе; купци – држављани ЕУ су ограничени законским новелама; држављани трећих земаља не могу уопште да стичу својину. Уколико се жели постићи **ефикасна алокација ресурса**, онда се законским нормама мора обезбедити једнакост свих економских субјеката на тржишту.

По овом питању Србија није изузетак. У сличном проблему налазе се бивше социјалистичке земље, у којима бирачко тело посебно осетљиво на потенцијални утицај странаца. Тесер то објашњава на следећи начин: „Комунистичка манипулација националним симболима да би се легитимисала националнизација земљишта и имовине водила је у посткомунистички скептицизам према питању може ли уопште страно власништво бити у националном интересу. Ово је само један од много епифеномена који су произашли из 50-годишњег де факто губитка суверенитета, периода који је утицао на појачану осетљивост власти и становништва на питања могућности контроле свих делова државне територије.“⁵²

⁵⁰ „Још једна ствар коју желим да кажем, прича се доста о правним лицима, страна правна лица не могу уопште да буду у прилици да купе пољопривредно земљиште. То пише у Закону. Постављају се питања од појединаца – шта у ситуацији када је реч о правним лицима која су српска, дакле основала су их друга лица, али она се оснивају по Закону о привредним друштвима, и то су српска правна лица. Они плаћају овде добит, све своје пореске обавезе испуњавају овде. *То су привредни субјекти који су привредни субјекти Републике Србије.* (курзив Л.Б.)“ Бранислав Недимовић, министар пољопривреде, шумарства и водопривреде на седници Народне скупштине, приликом образложења предлога Законског новела. Привремене стенограмске белешке, Народна скупштина Републике Србије, четврто ванредно заседање, 24. август 2017. године, 01 број 06-2/152-17. Интернет сајт: <http://www.otvoreniparlament.rs/transkript/7443?tagId=66557>.

⁵¹ Л. Батуран, (2017), *op.cit.*

⁵² Lynn M. Tesser, East-Central Europe's new Security Concern: Foreign Land Ownership. *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 37, 2004, 214. Видети такође: Alexi Gugushvili, „Money can't buy my land“: Foreign Land ownership regime and public opinion in a transition society. *Land Use Policy*, No. 55, 2015, 142-153. У српској правној теорији, Рикаловић се позива на национални интерес када се противи „изношењу земљишта на страна тржишта“ (sic!) у циљу заштите националног интереса. Наравно, не објашњава се који је то национални интерес у питању и како би то он био повређен. Гојко Рикаловић, *Приватизација и земљишне реформе у пољопривреди*. Виша пословна школа, Нови Сад: 2003, 154. Такође, може се срести

Напуштање лоших (неефикасних) правних решења омогућиће и постижање одрживог **раста бруто домаћег производа**, на корист свих чланова заједнице. Пораст ефикасности производње представља један од микроекономских фактора за раст бруто домаћег производа, према моделу Солоуа. Вероватно се може очекивати да ће нови произвођачи донети и нова знања и технологије у области пољопривредне производње, чиме ће се допринети и побољшању другог фактора економског раста, а то је унапређење квалификационе структуре радника. Либерализација ће омогућити и директан прилив директних страних инвестиција у земљу.⁵³ Раст инвестиција представља макроекономски фактор раста бруто домаћег производа земље. Раст страних инвестиција значи и девизни прилив у земљу.⁵⁴ То би даље довело до повећања извоза пољопривредних производа, или до смањења увоза, што су такође фактори који доводе до економског раста.⁵⁵

6. ПОЛЕМИЧКИ ОСВРТ НА АНАЛИЗУ ИЕН

Са приближавањем рока за испуњење обавезе из Споразума о стабилизацији и придруживању, у Србији се постепено објављују озбиљнији

и став да ће продајом пољопривредног земљишта странцима држава у којој се то земљиште налази „изгубити суверенитет над значајним делом своје земље“. Славољуб Вукићевић, Даница Степић, Данило Савовић, Својинскоправна овлашћења странаца на пољопривредном земљишту у Републици Србији, *Економика пољопривреде*, год. LVIII, бр. 4, Научно друштво аграрних економиста Балкана, Институт за економику пољопривреде, Академија економских наука Букурешт, Београд: 2011, 542.

⁵³ Генерални изостанак контроле над власништвом представља једну од основних мера за привлачење директних страних инвестиција. Ђорђе Попов, Подстицаји и контрола иностраних инвестиција. *Зборник радова*, год. 42, бр. 3, Правни факултет у Новом Саду, 2008, 43. И Станивуковић констатује да је „куповина непокретности по својој природи само један вид улагања страног капитала“. М. Станивуковић (1996), *op.cit.*, 226.

⁵⁴ Ђорђе Попов, Значај иностраних инвестиција за привредну стабилност Србије. *Зборник радова*, год. 42, бр. 1-2, Правни факултет у Новом Саду, 2008, 29-44. И према Прокопијевићу, страном „улагање у непокретнине би повећало цене ових ресурса и донело значајан доток капитала, што би даље подстакло финансијска тржишта и економски развој.“ Мирослав Прокопијевић, *Евројска унија – увод*. Службени гласник, Београд, 2009, 572. Видети још и: Mason (1994), *op. cit.*, 470-473.

⁵⁵ „Ефекат либерализације тржишта пољопривредног земљишта у Републици Србији требало би да утиче на остваривање једног или више од следећих пет циљева: 1) повећање продуктивности пољопривредних газдинстава; 2) укрупњавање парцела кроз повећање коришћењег пољопривредног земљишта по пољопривредном газдинству; 3) повећање извоза пољопривредних производа; 4) повећање приуштности пољопривредног земљишта за држављане Републике Србије; 5) повећање цене пољопривредног земљишта.“ Анализа ИЕН, 82. Погледати још: К. Ловре & И. Ловре (2017), *op.cit.*, 36; Петар Ђукић, Одрживо господарење земљишним ресурсима у светлу одоцнелих економских реформи. *Економске, социјалне и развојне истраживање истраживања пољопривредног земљишта у Србији*. Институт економских наука, Београд, 2017, 64.

радови⁵⁶ који се баве проблематиком имовинских права странаца на пољопривредном земљишту, а у којима се доминантно заступа став да не би требало поступити по преузетој обавези, или макар не одмах. У том смислу, посебно је значајна већ цитирана **Анализа ИЕН** из Београда. Основни циљ Анализе који су аутори поставили јесте да се утврди „оптимални институционални и законски оквир у области пољопривредног земљишта, док је посебан акценат стављен на истраживање везано за либерализацију тржишта пољопривредног земљишта“⁵⁷, а што одговара и циљу овог рада. У Анализи је дата упоредна анализа различитих правних решења, као и бројних статистичких података за четири нове чланице ЕУ (Пољска, Словенија, Мађарска, Хрватска и Румунија). Затим је дат индекс приуштивности пољопривредног земљишта, који представља однос цене пољопривредног земљишта и бруто додате вредности по запосленом у сектору пољопривреде у одређеној земљи у посматраној години.⁵⁸ На основу тога је дат предлог да се либерализација одложи,⁵⁹ да се уведу општа ограничења код продаје пољопривредног земљишта,⁶⁰ као и три алтернативна модела уређења права странаца на пољопривредном земљишту⁶¹ уз процену њихових социо-економских ефеката.⁶²

Две су најважније замерке Анализи ИЕН. Прва се тиче **економске методологије** која је коришћена приликом анализе. Стављајући на страну чињеницу да би у пољопривредно земљиште требало да могу да инвестирају не само пољопривредници већ и сва друга физичка и правна лица,⁶³

⁵⁶ На Институту економских наука у Београду одржана је 23. фебруара 2017. године конференција на тему „Економске и социјалне последице продаје пољопривредних предузећа и земљишта у Србији“, где се могло чути доста занимљивих ставова. Нажалост, Зборник са конференције постао је доступан тек када је писање овог рукописа било скоро завршено, а рок за предају скоро истекао. На Институту економских наука је у оквиру пројекта „Аналитичка подршка преговорима са ЕУ“ израђена посебна анализа на ову тему (види фн. 43). За разлику од Србије, у другим државама које имају сличне проблеме водећи научни часописи обилују радовима на ову тему. Видети нпр. последња годишта мађарског часописа *Journal of Agricultural and Environmental Law* (мађ. Agrár- és Környezetjog) на званичном интернет сајту: <http://epa.oszk.hu/html/vgi/kardexlap.phtml?id=1040>; упоредити: Економика пољопривреде, интернет сајт: <http://scindeks.ceon.rs/journaldetails.aspx?issn=0352-3462>.

⁵⁷ Анализа ИЕН, 8.

⁵⁸ Анализа ИЕН, 67. Закључено је да је индекс приуштивности пољопривредног земљишта у Србији 3,4x мањи него у ЕУ28, док је у поређењу са немачким, француским, белгијским, италијанским, данским или холандским индексом разлика чак 5,1 до 11,7x на штету на пољопривредника из Србије. Анализа ИЕН, 69, 71.

⁵⁹ Анализа ИЕН, 73.

⁶⁰ Анализа ИЕН, 74-75

⁶¹ Анализа ИЕН, 76-78.

⁶² Анализа ИЕН, 80-83.

⁶³ Економско уређење у Републици Србији почива на тржишној привреди, отвореном и слободном тржишту, слободи предузетништва, самосталности привредних субјеката и равноправности приватне и других облика својине. Устав РС, чл. 82 (основна начела економ-

није уопште спорно да је пољопривредно земљиште у Србији доступније грађанима Данске него Србије: при датој цени економског добра, појединци са вишим дохотком могу да приуште већу количину тог добра.⁶⁴ Проблем је што индекс приуштивости пољопривредног земљишта не може дати одговор на питање „који је оптимални институционални и законски оквир⁶⁵ у области пољопривредног земљишта“, а који су аутори поставили као основни циљ Анализе ИЕН. Евентуална сугестија која би из овог индекса можда могла да произађе је да би требало сачекати са либерализацијом док се однос цене пољопривредног земљишта и дохотка пољопривредника у Србији не изједначи са оним у ЕУ, мада није јасно зашто би се то морало чекати – и шта ако се то никад не деси?

Основни проблем са методологијом коришћеном у Анализи ИЕН је и што се не узима у обзир чињеница да је пољопривредно земљиште природни ресурс, а не потрошно добро. Што је цена производње неког произвођача нижа, то ће цена коју ће моћи да издвоји за неки ресурс (земљиште) већа. Такође, цена зависи и од тржишта (пољопривредних) производа: што произвођач за свој производ може остварити вишу цену, спреман је да издвоји и више новца за прибављање пољопривредног земљишта у својину. Дакле, цена који су појединци спремни да плате за куповину пољопривредног земљишта уопште не зависи од њиховог дохотка с обзиром на постојање тржишта зајмовног капитала, већ од ефикасности њихове производње.⁶⁶

Друга замерка Анализи ИЕН односи се на **предложена решења и закључке, који уопште не произлазе чак ни из коришћене (економске) методологије**, већ је управо супротно. У самој анализи се констатује следеће: „У Србији постоји значајан простор за даље техничко- технолошко унапређење пољопривредне делатности. С обзиром да је висина БДВ по запосленом у сектору пољопривреде, шумарства и рибарства, показатељ конкурентности и ефикасности пољопривредне производње, очекивано је да земље које имају високу вредност овог индикатора, имају већи степен технолошке опремљености и већу економску снагу, а самим тим и већу могућност да купују

ског уређења). Супротно: Szilágyi, János Ede: Conclusions – Commission II, XXVIII. European Congress on Rural Law – 9-12 September 2015, Potsdam, Germany, German Society for Agricultural Law. Objavljeno u: *Journal of Agriculture and Environmental Law*, Vol. X, No. 19, 2015, 91.

⁶⁴ Исто тако је грађанима Холандије, Немачке или Данске доступнији и крагујевачки аутомобил, па да ли је то аргумент да треба ограничити њихов извоз!?

⁶⁵ Према становишту неоинституционалне економске теорије, оптимални институционални оквир је онај који може да омогући оптималну алокацију ресурса. Како се оптимална алокација одвија искључиво на савршеном тржишту (осим у случајевима када постоји тзв. “market failure”), институционални оквир треба да минимизује трансакционе трошкове, спречи настанак монопола, појаву екстерних ефеката итд., како би се услови пословања на реалном тржишту максимално приближили идеалном тржишту.

⁶⁶ Видети: Беговић (1995), *op. cit.*, 185.

пољопривредно земљиште.⁶⁷ Такође, (исправно) се претпоставља „да би са либерализацијом тржишта пољопривредног земљишта у Србији, са иностраним инвеститорима дошло и до израженијег техничко-технолошког трансфера у пољопривреди и стриктнијег придржавања начелима добре пољопривредне праксе, што би утицало на раст приноса и вредности пољопривредне производње, а у крајњој линији и на раст удела БДВ сектора пољопривреде у укупном БДВ.“⁶⁸ Ако ће либерализација тржишта довести до побољшања економских индикатора („техничко-технолошко унапређење, раст приноса, раст вредности пољопривредне производње и раст БДП-а“), онда није јасно због чега се предлажу правна решења којима се додатно поштравају услови за располагање земљиштем?⁶⁹

Такође су погрешни и **закључци који следе из правне анализе**. Наиме, у закључку се констатује да се „још увек нису у потпуности стекли услови за несметану и неограничену продају пољопривредног земљишта странцима, услед неуређених имовинско правних односа,⁷⁰ који не гарантују минимум правне сигурности домаћим и страним лицима, потенцијалним купцима.“⁷¹ Након набрајања права која Република Србија Уставом јемчи економским субјектима (чл. 3, 11, 18, 19, 58, 97), закључује се да „Република Србија не може гарантовати сигурност у стицању и очувању имовинских права странаца“.⁷² Ни овај закључак се не може прихватити. Наиме, на основу чл. 4 и чл. 142-152 Устава, у Србији је формирана цела једна грана власти – судска власт. Функција судова као самосталних и независних државних органа је да „штите слободе и права грађана, законом утврђена права и интересе правних субјеката и да обезбеђују уставност и законитост.“⁷³ Примера ради, када је на земљишту које припада задрузи или привредном друштву у катастру уписана друштвена својина која је престала да постоји, или када је имовина стечајног дужника уписана као имовина Републике, или када јединица локалне самоуправе одузме право коришћења земљишта од субјекта приватизације, или када из било ког другог разлога стање из катастра не одговара фактичком стању,⁷⁴

⁶⁷ Анализа ИЕН, 69

⁶⁸ Анализа ИЕН, 68

⁶⁹ Анализа ИЕН, стр. 74-75 (Општи услови код промета пољопривредног земљишта, који су предложени за све предложене моделе продаје). Затим: модел 1 (одложена потпуна либерализација), тачка г; Модел 2 (условљена либерализација), тачке а и б; модел 3 (правно сигурна либерализација), тачке а и б. Анализа ИЕН, стр. 77-78.

⁷⁰ Изгледа да под појмом „правне неуређености“ аутори подразумевају ситуацију када око одређене парцеле пољопривредног земљишта постоје нерешени имовински односи између различитих лица.

⁷¹ Анализа ИЕН, стр. 78-79.

⁷² Анализа ИЕН, стр. 78-79.

⁷³ Закон о уређењу судова, *Сл. Гласник РС*, бр. 116/2008, чл. 1 ст. 1.

⁷⁴ Примери „правне неуређености“ преузети из Анализе ИЕН.

Република Србија преко свог (руку на срце несавршеног) судског система штити права лица која су их стекла на основу Устава, закона и других општих аката, општеприхваћених правила међународног права и потврђених међународних уговора.⁷⁵ Не може се извући генерални закључак да држава није способна да гарантује и штити имовинска права само зато што се у неким случајевима ванкњижно стање не поклапа са стањем уписаним у катастру, или зато што у појединим случајевима постоји сукоб по питању индивидуалних права субјеката на конкретном земљишту.

На основу изнетог следи да закључци Анализе ИЕН не могу издржати проверу ни економске ни правне теорије. Међутим, они **не могу издржати ни проверу најосновнијих логичких метода** закључивања – непосредног закључивања и дедукције, коришћених у Анализи ИЕН.⁷⁶ Наиме, ту се наводи да „услед неуређених имовинско правних односа који не гарантују минимум правне сигурности *домаћим и стираним лицима, њојенцијалним куйцима*, Република Србија не може гарантовати сигурност у стицању и очувању имовинских права *стиранаца*“ (sic!). Уколико се тај став прихвати, онда се применом логичког метода мора закључити да исто тако Република Србија не може гарантовати сигурност у стицању и очувању имовинских права ни домаћим држављанима! Ако због тога треба забранити странцима да купују пољопривредно земљиште, онда се то мора забранити и домаћим држављанима („док се односи не уреде“)!

ЗАКЉУЧАК

На крају, може се закључити да су хипотезе које су постављене у Уводу у потпуности потврђене. Применом методологије економске анализе права показано је да се законским новелама из 2017. године нарушава ефикасност алокације ресурса (која је претходним решењем већ била нарушена). Делимично је онемогућена конкуренција иностраних инвеститора, међу којима вероватно има и оних који су због ефикасније производње спремни да за пољопривредно земљиште понуде и већу цену. Резултат је да ће пољопривредна производња бити субоптимална, са свим негативним ефектима који даље из тога произлазе. Ефикасност алокације је додатно нарушена и трансакционим трошковима који настају овим законским новелама. Последица је и недовољно увећање благостања економских субјеката, јер за своје ресурсе не могу добити одговарајућу цену.

Доказано је и да су законске новеле у супротности са међународним правом, правом Европске уније али и самим Уставом Републике Србије.

⁷⁵ Закон о уређењу судова, чл. 1 ст. 2.

⁷⁶ Анализа ИЕН, 10.

Србија је прихватила одређену обавезу Споразумом о стабилизацији и придруживању, коју сада покушава да избегне. Посматрано са аспекта правне технике, ова решења су такође веома лоша.

Законске новеле из 2017. године донете су под политичким притиском домаће јавности, али у партикуларном интересу одређених друштвених група. Очекивано је да у наредном периоду отпочне и политички притисак органа ЕУ, наравно у интересу њихових инвеститора.

Потврда све три посебне хипотезе показује да је најбоље решење и са политиколошког, и са економског и са правног аспекта укидање свих ограничења код преноса права својине на пољопривредном земљишту према држављанима Европске уније (а вероватно и према држављанима и осталих земаља). Тиме би се отклонила неуставна и контрадикторна правна решења из правног система Републике Србије, омогућила би се ефикаснија алокација ресурса и повећање благостања и домаћих и страних држављана, и отклонила би се прерасподела ресурса установљена у корист одређених друштвених група која су на штету и домаћих и страних држављана.

Прва шанса је да до отклањања ових законских решења дође у процесу придруживања Србије Унији, брисањем спорних чланова Закона о пољопривредном земљишту и (евентуално) корекцијом решења из Закона о основама својинскоправних односа. Друга шанса је да се грешке исправе доношењем новог Грађанског законика Републике Србије, ако икад буде донет.

На крају, иако је то из самих хипотеза неспорно, требало би и експлицитно напоменути: овај рад се не изјашњава о питању да ли било који појединац треба да прода земљиште или не треба, већ о томе какав правни оквир треба да буде да би алокација ресурса била оптимална. Што се тиче понашања појединца, претпоставка економске теорије (на којој се и овај рад заснива) јесте да се појединац понаша као *homo oeconomicus*, дакле на начин да на дуги рок са датим ресурсима максимизује своје сопствене користи. Правни оквир треба то и да му омогући.

Luka O. Baturan, Assistant with Ph.D.
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
L.Baturan@pf.uns.ac.rs

Right of Foreigners to Acquire Property on Agricultural Land in Serbia after Law on Agricultural Land Amendments from 2017

*Generations come and generations go,
but the land remains forever.
Old Testament – Ecclesiastes, 1:4*

Abstract: *This paper presents a multidisciplinary analysis, which tries in the most general way to find an answer to the question of how to regulate the right of foreigners to acquire property on agricultural land in Serbia using economic, law and political methodology. A special accent was put on the new legal norms of the Law on Agricultural Land from 2017. The aim of the paper is to determine the allocative effects and effects on the welfare that generate different legal norms, then to examine whether new legal norms are adequately integrated into the Serbian legal system, and to determine the political factors which led to the introduction of these legal norms. It was concluded that the new legal solution would decrease the efficiency of the allocation of resources, and accordingly, the welfare of economic entities will not be sufficiently increased. Also, legal analysis has shown that legal novelties are in collision with the international law, European Union *acquis communautaire*, but also the Constitution of the Republic of Serbia. Finally, a general conclusion was reached that the best solution from the political, economic and legal point of view would be the elimination of all ownership transfer restrictions of agricultural land to EU citizens (and probably towards other foreigners). This would allow a more efficient allocation of resources and an increase in the welfare of both domestic and foreign citizens, and elimination of redistribution which had been established in the particular interest of lobby groups too.*

Keywords: *agricultural land, rights of foreigners, real estate, property rights, Law on Agricultural Land.*

Датум пријема рада: 07.10.2017.