

Лука Баїуран, асистент  
Универзитет у Новом Саду  
Правни факултет у Новом Саду

## ПРЕНОС ПРАВА СВОЈИНЕ НА ПОЉОПРИВРЕДНОМ И ШУМСКОМ ЗЕМЉИШТУ НА СТРАНА ЛИЦА У СРБИЈИ И ДРУГИМ ЗЕМЉАМА РЕГИОНА<sup>1,2</sup>

**Сажетак:** У Србији је прописано да власник пољопривредној земљишћу не може бити створено физичко или правно лице, док у Црној Гори, Хрватској и Федерацији Босне и Херцеговине оваква забрана постоји не само за пољопривредно, већ и за шумско земљиште. Забрана је изазвала доста полемике у јавности. У првом делу рада анализира се место забране стицања права својине на пољопривредном и шумском земљишту у правном порећку земаља региона. У другом делу даћа је анализа проширока и користи од постојања ове забране, а зајим и ефекти до којих би дошло ако би забрана била укинута. На крају ће бити речи о могућностима лакој фактичкој заобилажења забране преко оснивања домаће привредној друштва у својни створаних лица. У закључку се истиче да би евентуално укидање забране подстикло ефикасности српске економије и увећање нејо блаосћања.

**Кључне речи:** пољопривредно земљиште, шумско земљиште, право својине, створанци.

### Увод

Земље Западног Балкана се 2013. године још увек налазе у процесу транзиције са самоуправне социјалистичке на тржишну привреду. Један од задатака и науке и законодавца у овом процесу је креирање новог правног оквира који треба да омогући функционисање тржишне привреде.

<sup>1</sup> Рад је посвећен пројекту Теоријски и практични проблеми стварања и примене права (ЕУ и Србија) чији је носилац Правни факултет у Новом Саду.

<sup>2</sup> Појам „земље региона“ у контексту овог рада односи се на Републику Србију, Републику Црну Гору, Босну и Херцеговину и Републику Хрватску.

У Србији, Црној Гори, Босни и Херцеговини (конкретније у Федерацији БиХ) и Хрватској постоје прописи којима се онемогућава страним лицима да стичу право својине на пољопривредном, односно шумском земљишту. У раду ће применом микроекономске анализе користи и трошкова бити сагледани конкретни економски ефекти ових правних норми. Неће бити анализирани могућности за стицање својине наслеђивањем непокретности, јер је ово посебна и правна и економска област. Предмет рада неће бити ни постојање реципроцитета као услова за стицање својине на непокретностима, нити забрана странцима да стичу својину на непокретностима из разлога националне безбедности, јер у прописима нема никакве посебности шумског или пољопривредног земљишта у односу на друге врсте непокретности.

Једна од основних претпоставки економије је да ће оптимална алокација ресурса бити постигнута на тржишту савршене конкуренције, у тачки у којој се покlope понуда и тражња. То је тачка у којој ће укупно благостање у друштву бити максимално. Државна интервенција у привреди је дозвољена ако има за циљ исправљање тзв. тржишне грешке, и то само под условом да су користи од интервенције мање од трошкова које она генерише. Циљ рада је да се покаже да забране странцима да стичу својину на пољопривредном и шумском земљишту нарушавају тржишну алокацију ресурса, што за последицу има смањење конкурентности домаћих привреда и смањен ниво укупног благостања у друштвима (иако ће поједини субјекти бити на добитку).

Такође, анализирана је и могућност да странци индиректно дођу у својину пољопривредног, односно шумског земљишта, у складу са законом, посредством домаћег привредног друштва у страном власништву. Поред правне анализе, дата је и економска анализа случаја који омогућају ове норме.

Иако рад анализира проблем из економског угла, намењен је пре свега правној научној јавности. Због тога су у фуснотама дате дефиниције неких основних економских појмова који су коришћени, како би их правници могли лакше разумети.

### **Правни оквир у Републици Србији**

Једна од најважнијих активности државе јесте успостављање правног оквира у којем ће фирме и појединци моћи да ступају у међусобне економске односе.<sup>3</sup> У *Уставу Републике Србије* начелно се прихвата облик организације економије који омогућава ефикасну алокацију ресурса.<sup>4</sup> Ту стоји

---

<sup>3</sup> Stiglic, Džozef E. 2013., *Економија јавног сектора*, Београд: Економски факултет, стр. 27.

<sup>4</sup> Устав Републике Србије, - Устав, *Службени гласник РС* бр. 98/2006, чл. 82-90.

да „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.“<sup>5</sup>

Странци у складу са међународним уговорима имају у Србији сва права зајемчена Уставом и законом (изузев права која по Уставу и закону имају само држављани Србије).<sup>6</sup> Што се стицања права својине на непокретностима тиче, Устав прописује да „страна физичка и правна лица могу стећи својину на непокретностима, у складу са законом или међународним уговором.“<sup>7</sup>

*Закон о основама својинскоправних односа* каже да страна физичка и правна лица која обављају делатност у Србији, под условом узајамности, могу стицати право својине на непокретностима на територији Србије које су им неопходне за обављање те делатности.<sup>8</sup> Закон не наводи пољопривредну, нити било коју другу делатност као изузетак.<sup>9</sup> Међутим, *Закон о пољопривредном земљишту*, као у овом случају *lex specialis* у односу на Закон о основама својинскоправних односа, изричито прописује да „*властник пољопривредног земљишта не може бити страним физичко или правно лице*“.<sup>10</sup> Тиме су странци ограничени у обављању пољопривредне делатности у Србији, јер пољопривредну производњу могу организовати једино на земљишту које узму у закуп. Питање је колико је правно-технички добро да што се оваква норма нашла у закону којим се уређује „*планирање, заштита, уређење и коришћење пољопривредног земљишта, надзор над спровођењем овог закона и друга питања од значаја за заштиту, уређење и коришћење пољопривредног земљишта као добра од општег интереса*“<sup>11</sup>, а не у закону који третира својинскоправне односе.

<sup>5</sup> Устав, чл. 82 (општа начела), ст. 1.

<sup>6</sup> Устав чл. 17 (положај странаца).

<sup>7</sup> Устав, чл. 85 (својинска права странаца), ст. 1. Иако земља јесте природни ресурс, појам „природна богатства“ из става 2 овог члана се не односи на земљишне парцеле које представљају непокретност, већ на земљиште као материју, у смислу члана 87 Устава.

<sup>8</sup> Закон о основама својинскоправних односа, *Сл. лист СФРЈ* бр. 6/80 и 36/90, *Сл. лист СРЈ*, бр. 29/96 и *Сл. гласник РС*, бр. 115/2005 - др. закон, чл. 82а ст. 1.

<sup>9</sup> Кеча, Ранко 1993, *Земљишно право и правни режим пољопривредног земљишта*, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет у Новом Саду, Центар за издавачку делатност, стр. 34.

<sup>10</sup> Закон о пољопривредном земљишту, *Сл. гласник РС* бр. 62/2006, 65/2008 – др. закон и 41/2009, чл. 1 ст. 3. „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, чл. 2 ст. 1.

<sup>11</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 1 ст. 1.

За разлику од Закона о пољопривредном земљишту, *Закон о шумама РС*<sup>12</sup> не забрањује странцима да стичу својину на шумском земљишту које се налази у приватној својини. *Законом о њромеју нећокрећности РС* шуме и шумско земљиште у државној или друштвеној својини не могу се уопште отуђити, али како се ова забрана не односи специјално на страна лица, неће бити предмет овог рада.

Забрана или ограничење стицања права својине на непокретностима страним физичким или правним лицима каква постоји у Србији није у упоредном праву никаква специфичност. Да би омогућила стварање јединственог тржишта, Европска унија тражи од свих земаља чланица укидање оваквих одредби које представљају баријеру слободном одвијању економских односа ради стварања јединственог тржишта Уније.<sup>13</sup>

Након октобарских промена 2000. године Србија је јасно изразила жељу да приступи Унији, чак је то прогласила за свој „стратешки и национални циљ“<sup>14</sup>. Чланство у Унији значи да ће српска привреда бити изложена јаком притиску конкуренције привреда осталих европских земаља. У том смислу, постоји и формална обавеза Србије да своју привреду у току прелазног периода припреми за оно што је очекује након ступања у чланство<sup>15</sup>. Чак и да то није прописано као услов за чланство, свакој политичкој власти овај циљ економске политике мора бити међу најважнијим приоритетима.

Током 2008. године Србија је потписала и ратификовала *Сћоразум о сћабиллизацији и ѡридрузивању*. Ту се наводи да ће одмах након ступања на снагу Споразума друштва кћери привредних друштава из Уније имати право стицања и уживања својинских права на непокретностима под

---

<sup>12</sup> Закон о шумама, Сл. гласник РС бр. 30/2010.

<sup>13</sup> Од 28 чланица ЕУ, једино су Мађарска и Пољска задржале (привремену) забрану и за грађане ЕУ (која важи у прелазном периоду), док је мањина задржала ограничења само за држављане трећих земаља. О правилима ЕУ којима се регулишу ограничења промета пољопривредног земљишта, види: Sparkes, Peter 2007, *European Land Law*, Portland (USA), Hart Publishing, pp. 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, pp. 83. О забрани продаје земље странцима у Мађарској и Пољској види: Csák, Csilla and Nagy, Zoltán 2011, Regulation of Obligation of Use Regarding the Agricultural Land in Hungary, *Зборник радова*, Правни факултет у Новом Саду, Центар за издавачку делатност, год. XLV, бр. 2, стр. 541-550. Somogyi, Sándor 2004, Zemljišna politika Mađarske u sklopu prijema u Evropsku uniju, *Zbornik radova*, Naučni institut za ratarstvo i povrtarstvo Novi Sad, br. 40, str. 23-34. Dadak, Casimir 2004, The Case for Foreign Ownership of Farmland in Poland, *The Cato Journal*, vol. 24, No 3, Cato Institute, pp. 277-294.

<sup>14</sup> Резолуција о придрузивању Европској унији, Сл. гласник РС бр. 112/2004.

<sup>15</sup> Прокопијевић, Мирослав 2009., *Евројска унија: увод*, 2. допуњено издање, Београд, Службени гласник, стр. 560.

истим условима као и српска привредна друштва.<sup>16</sup> Исто тако, Србија се обавезала да ће изменити своје законодавство које се односи на стицање својине над непокретностима у Србији, како би држављанима чланица Европске уније осигурала исти третман као и својим држављанима у року од четири године од дана ступања на снагу ССП-а.<sup>17</sup>

### Правни оквир у Републици Црној Гори

Страно лице према слову *Устава Републике Црне Горе* може бити субјект права својине у складу са законом<sup>18</sup>, што значи да је начелно допуштена могућност ограничења стицања права својине. Глава XII *Закон о својинско-правним односима РЦГ*<sup>19</sup> регулише права страних лица. Експлицитно је прописано да страно лице (између осталог) не може имати право својине на пољопривредном земљишту,<sup>20</sup> шуми и шумском земљишту<sup>21</sup>. Црна Гора је овакву норму ставила у закон који третира својинско-правне односе, што је правно-технички много боља опција него што је то урађено у Србији.

И Црна Гора је попут Србије изразила жељу за приступ Европској унији. *Споразум о стабилизацији и придруживању* Црна Гора је потписала 15. октобра 2007., а ступио је на снагу у мају 2010. године. И Црна Гора се као и Србија обавезала да ће након ступања на снагу Споразума подружнице и филијале привредних друштава Заједнице имати право стицања и уживања власничких права над некретнинама као и домаћа привредна

<sup>16</sup> „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.“

Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране (ССП РС), *Сл. Гласник РС - Међународни уговори*, бр. 83/2008, чл. 53, ст. 5, тч. б и в.

<sup>17</sup> „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 над непокретностима у Србији како би држављанима чланица Европске уније осигурала исти третман као и својим држављанима.“ ССП РС, чл. 63, ст. 2. ССП РС је ступио на снагу 1. септембра 2013. године.

<sup>18</sup> Службени лист РЦГ бр. 1/2007, чл. 61.

<sup>19</sup> Закон о својинскоправним односима РЦГ, *Сл. лист РЦГ*, бр. 19/2009.

<sup>20</sup> Закон о својинскоправним односима РЦГ, чл. 415 (ограничења за страна лица) ст. 1 тч. 3.

<sup>21</sup> Закон о својинскоправним односима РЦГ, чл. 415 ст. 1 тч. 4.

друштва.<sup>22</sup> Црна Гора се обавезала да ће ступањем на снагу Споразума држављанима држава чланица ЕУ обезбедити национални третман када је реч о стицању некретнина на њеној територији.<sup>23</sup> За разлику од Споразума са Србијом, у ССП са Црном Гором није предвиђен прелазни период за прилагођавање црногорског законодавства.

### Правни оквир у Босни и Херцеговини

Босна и Херцеговина је сложена држава која се састоји из два ентитета - Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине. Надлежност за доношење прописа из области грађанског права припада ентитетима.

Што се тиче **Републике Српске**, иако њен Устав дозвољава могућност ограничења стицања права својине („власништва“) странцима.<sup>24</sup> Када је у питању шумско и пољопривредно земљиште законодавац ту могућност није искористио. Једина ограничења које прописује *Закон о стварним њравима* Р. Српске су услов реципроцитета<sup>25</sup>, као и подручја од посебног интереса и безбедности за Републику.<sup>26</sup>

У **Федерацији Босне и Херцеговине** ситуација је другачија. *Закон о власничко-стварним односима* Федерације у члановима 88. и 89. прописује на којим непокретностима странци могу да стичу право својине („власништва“).<sup>27</sup> Из наведених чланова јасно произилази да странци не могу стицати право својине на пољопривредном и шумском земљишту.

Босна и Херцеговина је Споразум о стабилизацији и придруживању са ЕУ потписала још 16. јуна 2008. године. БиХ се такође обавезала да ће

<sup>22</sup> Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and Republic of Montenegro, of the other part (ССП РЦГ), Art. 53 par. 5 subpar. b. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st11/st111566.en07.pdf>. 9. август 2013.

<sup>23</sup> ССП РЦГ чл. 63 ст. 3.

<sup>24</sup> „Физичка и правна лица остварују својинска права на непокретности према њиховој природи и намјени, у складу са законом. Јамчи се својина на пољопривредно земљиште, на шуме и шумско земљиште у законом утврђеним границама.“ Устав Републике Српске (пречишћен текст), *Сл. Гласник Р. Српске*, бр. 3, 6, 8, 15 и 19 из 1992, чл. 60 ст. 1 и 2.

<sup>25</sup> Закон о стварним правима Р. Српске, *Сл. Гласник Р. Српске*, бр. 124/08 и 95/11, чл. 15

<sup>26</sup> Закон о стварним правима Р. Српске, чл. 16.

<sup>27</sup> „Страно физичко и правно лице које обавља дјелатност у Федерацији може бити носилац права власништва на пословним зградама, пословним просторијама, становима и стамбеним зградама, те на грађевинском земљишту на коме су наведени објекти изграђени или ће бити изграђени.(...)“ Закон о власничко-стварним односима ФБиХ, *Сл. новине ФБиХ* бр. 6/98, чл. 88.

„Страно физичко лице које је стално настањено у Федерацији може бити носилац права власништва на стану и стамбеној згради, као и на грађевинском земљишту на коме су наведени објекти изграђени или ће бити изграђени.“ Закон о власничко-стварним односима ФБиХ, чл. 89.

одмах након ступања на снагу Споразума друштва кћери привредних друштва из Уније имати право стицања и уживања својинских права на непокретностима под истим условима као и босанско-херцеговачка привредна друштва.<sup>28</sup> За разлику од Србије која се обавезала да ће у року од четири године омогућити држављанима чланица Европске уније исти третман за стицање непокретности као и својим држављанима, БиХ је добила рок од шест година.<sup>29</sup> Међутим, процес ратификације у земљама Уније није завршен јер БиХ због унутрашњих политичких сукоба не испуњава услове који су јој у том смислу постављени.

### Правни оквир у Републици Хрватској

*Устава Републике Хрватске* такође дозвољава страним лицима да стичу право својине, али уз услове одређене законом.<sup>30</sup> *Законом о власништву и другим стварним правима РХ*<sup>31</sup> ближе се одређују права страних лица да стичу својину на земљишту на територији Републике Хрватске. Начелно, страна физичка и правна лица могу (под условом узајамности) стицати право својине на непокретностима у смислу овог Закона као и домаћи држављани, осим ако није другачије одређено законом или међународним уговором.<sup>32</sup>

Као и у случају Србије, и у Хрватској је *Закон о пољопривредном земљишту РХ* забранио страним физичким и правним лицима да буду носиоци права својине на пољопривредном земљишту, осим ако међународним уговором и посебним прописом није другачије одређено.<sup>33</sup> Иако се *Законом о власништву и другим стварним правима РХ* држављани ЕУ не сматрају стра-

<sup>28</sup> Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and Bosnia and Herzegovina, of the other part (ССП БиХ), Art. 51, Paragraph 5, subparagraph b and c. <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm77/7743/7743.pdf>. (9. август 2013).

<sup>29</sup> ССП БиХ, Чл. 61, ст. 3.

<sup>30</sup> Устав Републике Хрватске, „*Народне новине*“ бр. 56/90, 135/97, 8/98, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, и 76/2010, чл. 48 ст. 3.

<sup>31</sup> Закон о власништву и другим стварним правима РХ, „*Народне новине*“ бр. 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09 и 143/12, Део осми (стварна права страних лица), чл. 354-358б.

<sup>32</sup> Закон о власништву и другим стварним правима РХ, чл. 354 ст. 1.

<sup>33</sup> Закон о пољопривредном земљишту РХ, „*Народне новине*“ бр. 39/13, чл. 2 ст. 2. Изузетно од овог става, допуштено је страним физичким и правним лицима да стичу право својине на пољопривредном земљишту наслеђивањем (чл. 2 ст. 3). О решењима из претходних хрватских закона и уведеним новинама, види: Јелчић, Олга, *Пољопривредно земљиште – коришћење, пренамена и раслојавање*, Хрватска господарска комора – Сектор за трговину, Шеснаести форум пословања некретнинама, стр. 1-18. Јосиповић, Татјана, *Правни промет некретнина у Еуропској унији – прилагодба хрватског правног поретка еуропском*, Народне новине д.д. Загреб 2003.

ним лицима,<sup>34</sup> ово се не односи на пољопривредно земљиште и заштићене делове природе.<sup>35</sup> *Споразумом о стабилизацији и придруживању* прописано је да ће у року од четири године од приступања Хрватске Унији Веће за стабилизацију и придруживање утврдити начине за проширивање ових права.<sup>36</sup> Јелчић О. наводи да се Хрватска обавезала да ће у року од седам година укинути сва ограничења која постоје за грађане и правна лица из ЕУ (што значи до 2020. године), с тим да се овај рок може продужити за још три године.<sup>37</sup>

*Закон о шумама РХ* прописује да страна правна и физичка лица не могу стицати право власништва на шумама и шумском земљишту, осим ако међународним уговором није друкчије одређено.<sup>38</sup> Није најјасније да ли се ово односи и на држављане ЕУ, односно да ли се шуме и шумско земљиште могу подвести под „заштићене делове природе према посебном закону“, у смислу члана 358а ст. 2 тч. 2 Закона о власништву и другим стварним правима. Ипак, Споразумом о стабилизацији и придруживању прописано је да и за шумско земљиште постоји (привремена) забрана станцима, као и за пољопривредно земљиште.<sup>39</sup>

### Анализа користи и трошкова при постојању забране<sup>40</sup>

Једна од основних претпоставки економске анализе права јесте да у реалном животу свака почетна дефиниција права води неефикасном резултату. Када су права субјеката јасно дефинисана, а трошкови трансакције<sup>41</sup> не постоје, економски рационални појединци ће, тежећи увећању личне користи, путем слободне размене ресурса (односно права на ресурсима) водити економију ка равнотежној алокацији.<sup>42</sup> Економски ефекти размене права својине на пољопривредном, односно шумском земљишту, као и за-

<sup>34</sup> Закон о власништву и другим стварним правима РХ, чл. 358а, ст. 1.

<sup>35</sup> Закон о власништву и другим стварним правима РХ, чл. 358а, ст. 2.

<sup>36</sup> Споразум о стабилизацији и придруживању између Републике Хрватске, с једне стране, и Европских заједница и њихових држава чланица с друге стране, Министарство вањских послова и европских интеграција Хрватске (ССП РХ), Загреб 2007, чл. 49 ст. 5 тч. б и ц, чл. 60 ст 2 тч. 2.

<sup>37</sup> Јелчић, О., стр. 7.

<sup>38</sup> Закон о шумама РХ, „Народне новине“ бр. 140/2005, чл. 52 ст. 2.

<sup>39</sup> ССП РХ, чл. 49 ст. 5 тч. б и ц, чл. 60 ст 2 тч. 2.

<sup>40</sup> Наведено према: Baturan, Luka: *Economic Analysis of the Ban on Foreigners Acquiring Property Rights on Agricultural Land in Serbia*. Рукопис прихваћен за објављивање у часопису *Ekonomika poljoprivrede*, Beograd: Naučno društvo agrarnih ekonomista Balkana, Institut za ekonomiku poljoprivrede, Akademija ekonomskih nauka Bukurešt.

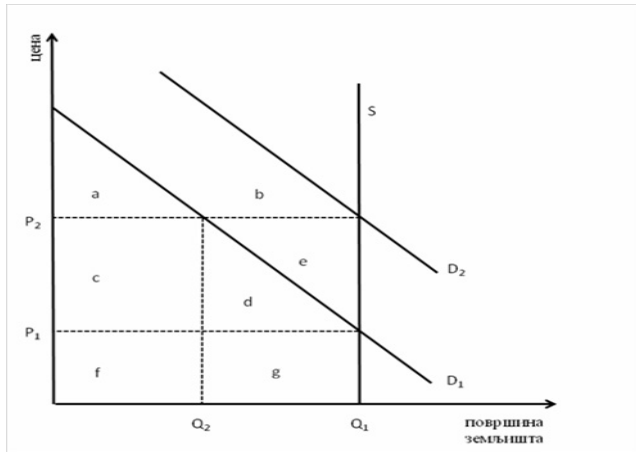
<sup>41</sup> Трошкови трансакције представљају трошкове размене права између странака. Ту спадају трошкови проналаска партнера, трошкови преговарања, информисања итд.

<sup>42</sup> Coase, Ronald 1960, "The Problem of Social Cost". *The Journal of Law and Economics* 3 (1): 1–44.



бране страним физичким и правним лицима да их присвајају биће представљени кроз анализу трошкова и користи.

Модел понуде и тражње за пољопривредним земљиштем<sup>43</sup> биће искоришћен да се прикаже прираст корисности и трошкова који су генерисани услед постојања одређеног законског решења. Овде се посматра однос две величине: понуђене/тражене количине земљишта у односу на њену цену. На графику, вертикална оса представља цену земљишта, а хоризонтална њену површину.<sup>44</sup>



### Ценовно-квантитативни ефекти забране

Површина пољопривредног земљишта на једном простору је ограничена (фиксна)<sup>45</sup>, и раст цене не може довести до повећања или смањења

<sup>43</sup> Све што буде речено за пољопривредно земљиште односи се и на шумско земљиште.

<sup>44</sup> Samuelson, A.P., Nordhaus D.W. Економија, МАТЕ доо, Загреб 2000, стр. 243. Бјелић, Бранко, Принципи економије – класична и неокласична теорија вредности и цена, ИГТ, Нови Сад 2004, стр. 385.

<sup>45</sup> У Србији укупна површина пољопривредног земљишта износи око 3 355 859 ха. *Попис пољопривреде 2012. године у Републици Србији – први резултати*, 2013., Републички завод за статистику, Београд, стр. 8.

У Црној Гори, укупна површина шумског земљишта износи око 744.000 ха, док је површина пољопривредног земљишта око 516.219 ха. *Национална инвентура шума Црне Горе – резиме*, Министарство пољопривреде и руралног развоја РЦГ, Подгорица 2011, стр. 26. Црна Гора у бројкама, Завод за статистику ЦГ Монстат, Подгорица 2009.

У Федерацији БиХ, шуме и шумско земљиште у ФБиХ се простиру на површини од око 1.585.000 ха, од чега је у државном власништву око 1.308.000 ха или 82,5%, а у приватном власништву и власништву других правних лица око 277.000 ха или 17,5%. Пољопривредне површине на подручју ФБиХ обухватају 1.155 хиљада хектара. *Стратегија развоја ФБиХ*, Федерални завод за програмирање развоја, Економски институт д.д. Тузла, Сарајево 2010., стр. 38 и 44.

њене понуде на тржишту. У оваквом случају се каже да је понуда савршено нееластична<sup>46</sup>, а на графику се представља вертикалном кривом ( $S$ ). Постојање или непостојање забране странцима да стичу право својине на пољопривредном земљишту не утиче директно на понуду. Продавцима је свеједно да ли земљиште продају домаћим или страним лицима. Они су пре свега заинтересовани да за добро које продају добију што већу цену.

Тражња за земљиштем као фактором производње изведена је (дериивирана) из тражње за производима или услугама које је оно у стању да понуди. Тржишна тражња за пољопривредним земљиштем представља збир индивидуалних тражњи. Закон тражње апсолутно функционише: што је цена већа, тражња је мања и обрнуто.<sup>47</sup>

Успостављање забране са економске тачке гледишта не представља ништа друго до успостављање монопола<sup>48</sup> – превласти домаћих пољопривредних произвођача који чине тражњу у односу на стране. Због постојања законске баријере, страни произвођачи су онемогућени да присвајају земљу као један од фактора производње. Домаћи купци су тиме заштићени од стране конкуренције. На графику је домаћа тражња пољопривредног земљишта представљена кривом  $D_1$ .

При постојању забране, дошло је до формирања тржишне цене пољопривредног земљишта у међусобном односу купаца и продаваца. Цена земље потпуно је одређена домаћом тражњом. Сви који желе да продају земљиште по датој цени то могу да учине, а земљиште је при датом ограничењу тражње алоцирано само домаћим лицима. На графику је тржишна цена у случају постојања забране представљена тачком  $P_1$ .<sup>49</sup>

### *Ефекти на благостање*

Трговина, односно добровољна размена права својине значи увећање благостања и продаваца и купаца. Забрана странцима да стичу право својине на пољопривредном земљишту не значи да до трговине неће доћи, већ

---

Треба напоменути да није све пољопривредно земљиште обрадиво. Процент обрадивог пољопривредног земљишта је највећи у Војводини, док је у планинским пределима Црне Горе, Босне и Херцеговине и централне Србије знатно мањи.

<sup>46</sup> Нееластичност значи да ће промена цене неће довести до промене количине пољопривредног земљишта која постоји у Србији. У принципу, могуће су неке мање промене у понуди с обзиром на могућност пренамене намене других типова земљишта, али ћемо ту могућност за потребе овог рада занемарити.

<sup>47</sup> Samuelson, A.P., Nordhaus D.W. Економија, стр. 243. Бјелић, Бранко, Принципи економије – класична и неокласична теорија вредности и цена, стр. 385.

<sup>48</sup> Појам монопол овде се користи у свом најширем значењу. Иначе, ситуација када на тржишту постоји превласт неколико економских субјеката на страни тражње назива се олигопсон.

<sup>49</sup> Не треба заборавити да је ова цена уједно и опортунитетни трошак држања земље.

само значи да су странци искључени да буду купци (власници) земљишта. Зато се поставља питање колики је прираст корисности од трговине при постојању забране. Одговор се веома лако може прочитати са графика. Површина  $f + g$  представља економску ренту коју присвајају власници земље по основу власништва над овим фактором производње. Увећање корисности (домаћих) купаца јесте разлика између цене коју су спремни да плате и (тржишне) цене (коју плаћају), што је на графикону представљено површином  $a + c + d$ .

### Анализа користи и трошкова укидања забране<sup>50</sup>

Укидање забране значило би и укидање монопола домаћих произвођача<sup>51</sup> успостављањем отвореног и слободног тржишта пољопривредног земљишта. Тржишну цену више неће одређивати ниво домаће тражње, већ укупна (домаћа + инострана) тражња.

### Ценовно-квантитативни ефекти

Тражња за фактором производње зависи од користи коју тај фактор производње доноси произвођачу, као и трошкова које генерише његово прибављање. Они произвођачи који имају највећу ефикасност<sup>52</sup> производње, биће спремни да понуде највећу цену. Дакле, уколико домаћи произвођачи имају исту ефикасност, односно продуктивност<sup>53</sup> појединих фактора производње као и инострани, онда се крива тражње  $D_1$  уопште неће мењати, јер странци неће бити у могућности да понуде већу цену за земљиште. Његова цена ће остати иста као и да забране нема, а неће бити ни промена у алокацији и нивоу благостања.

Међутим, ова претпоставка *не мора* бити тачна. Према неким истраживањима,<sup>54</sup> инострани произвођачи имају ефикаснију производњу, што значи

<sup>50</sup> Наведено према: Baturan, L. Economic Analysis of the Ban on Foreigners Acquiring Property Rights on Agricultural Land in Serbia.

<sup>51</sup> Претпоставка је да су сви домаћи купци истовремено и пољопривредни произвођачи. Ова претпоставка ће у наставку рада бити преиспитана и напуштена.

<sup>52</sup> Ефикасност представља однос оствареног производа према укупним трошковима производње.

<sup>53</sup> Продуктивност представља однос оствареног производа према јединици употребљеног фактора производње.

<sup>54</sup> Зекић, С. и др. 2009, Трансформација пољопривреде земаља Западног Балкана у периоду транзиције, *Економика пољопривреде*, год. LVIII, бр. 4. Београд: Научно друштво аграрних економиста Балкана, Институт за економику пољопривреде, Академија економских наука Букурешт, стр. 194-198. Овде се може наћи податак да је продуктивност рада у пољопривреди и даље значајно нижа него у ЕУ.

да су им трошкови производње нижи.<sup>55</sup> Реално је претпоставити да велики пољопривредни произвођачи (било домаћи било страни), опремљени модерном механизацијом и стручним радницима, имају ефикаснију производњу од ситних домаћих сеоских газдинстава који застарелом механизацијом обрађују неколико својих хектара земљишта.<sup>56</sup> Због тога они могу бити спремни да плате више за додатну јединицу земљишта од ситних домаћих произвођача.

Укидањем забране странцима да стичу својину на пољопривредном земљишту, могао би се очекивати долазак великих произвођача који би били спремни да понуде малим газдинствима већу цену. То би онда натерало и велике домаће произвођаче да такође плаћају више уколико желе да присвоје додатну количину пољопривредног земљишта. Крива укупне тражње (домаће и стране) се тако помера на  $D_2$ . И домаћи и страни произвођачи сада морају да издвоје више новца за куповину земље, тако да њена цена расте до нивоа  $P_2$ . Количина земљишта коју би присвојили домаћи произвођачи (и то они са најефикаснијом производњом) би пала на ниво  $Q_2$ , док би странци купили разлику  $Q_1 - Q_2$ .

### *Ефекти на благодинање*

Прираст корисности домаћих купаца (произвођача) од трговине на графикону представљало би сад само поље  $a$  ( $a$  не више  $a + c + d$ ). Прираст користи садашњих власника представља површина  $c + d + e + f + g$ , а прираст корисности страних купаца (произвођача) поље  $b$ . Дакле, укидање забране странцима да стичу својину на пољопривредном земљишту увећало би нето благостање домаћих субјеката (купаца и продавца) за поље  $e$ , услед повећања ефикасности економије. Ипак, домаћи купци не би више остваривали монополски профит, који би припао власницима земље.

Уколико је дакле ефикасност домаћих и страних произвођача једнака, забрана нема никакву сврху и њено укидање не би створило никакву штету домаћој економији, јер би крајња алокација ресурса била код домаћих

<sup>55</sup> На тражњу поред цене могу да утичу и други фактори. Један од њих јесу и будућа очекивања. У случају (очекиваног) прикључења Србије Европској унији и њеној заједничкој пољопривредној политици, доћи ће до повећања прихода од земљишта због обимних субвенција које добијају пољопривредни произвођачи. Види: Батуран, Л. 2010. Фондови за финансирање заједничке пољопривредне политике Европске уније. *Зборник радова*, Правни факултет у Новом Саду, год. 44 бр. 3, стр. 573-583; Батуран, Л. 2010. *Финансирање заједничке пољопривредне политике Европске уније и њен утицај на српску пољопривреду након прикључења Унији (дипломски рад)*.

<sup>56</sup> Као илустрација и пример могу да послуже подаци објављени за жетву пшенице у Срему, где је у сезони 2013. године просечан принос око 5,4 тоне по хектару, док је на имањима пољопривредних фирми знатно већи, око 6,9 тона по хектару. Сремски жетеоци задовољни, али и љути. *Пољопривредник*, 9. јул 2013. год.

лица. Уколико је ефикасност страних произвођача већа, добитник од укидања забране би (уз њих) била и домаћа пољопривреда, а и целокупна економија домаће земље. Продавци који имају ниску продуктивност могли би да продају свој ресурс по већој цени него у случају постојања забране.<sup>57</sup> Могућност уласка страних пољопривредних произвођача би значио и прилив страног капитала у домаћу земљу, и то у виду инвестиција.<sup>58</sup> Произвођачи који би одлучили да купе пољопривредно земљиште у Србији, Црној Гори, Босни и Херцеговини или Хрватској, не би те парцеле однели у своје матичне државе, већ би у домаћој земљи покренули модерну пољопривредну производњу која би једино могла да оправда висока улагања. То значи да би производња постала ефикаснија, а продуктивност земљишта као фактора производње увећана. С обзиром да је укупна површина пољопривредног земљишта релативно константна, то би значило и већи ниво укупне пољопривредне производње, већи извоз (или мањи увоз), чиме би се подстакао привредни развој земаља.<sup>59,60</sup>

Исто се у принципу односи и на шуме и шумско земљиште. Странци, уколико нађу интерес за куповину шума, не би могли да врше експлоатацију на начин који је супротан прописима Црне Горе, ФБиХ или Хрватске из те области. Неоправдано је претпостављати да ће страни власници шума и земљишта водити мање рачуна од домаћих власника, само из разлога што немају домаће држављанство, посебно ако је начин експлоатације већ регулисан прописима који обавезују и домаћа и страна лица подједнако.

### Релативност забране

Законом о пољопривредном земљишту **Србије** је јасно прописано да власник земљишта не може бити страном или физичко лице. Међутим, на основу постојећих прописа, странци у Србији могу оснивати правна лица. Према Закону о спољнотрговинском пословању<sup>61</sup>, правна лица (или огран-

<sup>57</sup> Треба нагласити да они то могу, али не морају да учине. Наравно да онај коме је земља једини извор прихода неће ту земљу продати а онда умрети од глади. Цена пољопривредних производа се формира на специфичан начин, тако да ће за сваког произвођача на тржишту бити места, једино је питање опортунитетног трошка такве производње.

<sup>58</sup> Уколико се желе привући директне стране инвестиције, једна од основних мера и техника јесте генерални изостанак контроле над власништвом. Попов, Ђорђе 2008, Подстицаји и контрола иностраних инвестиција, *Зборник радова*, Правни факултет у Новом Саду, год. 42, бр. 3, стр. 43.

<sup>59</sup> Овај став дели и Прокопијевић, нав. дело, стр. 572. Према овом аутору, страном „улагање у некретнине би повећало цене ових ресурса и донело значајан доток капитала, што би даље подстакло финансијска тржишта и економски развој.“

<sup>60</sup> Попов, Ђорђе 2008. Значај иностраних инвестиција за привредну стабилност Србије. *Зборник радова*, Правни факултет у Новом Саду, 42(1-2), стр. 29-44.

<sup>61</sup> Закон о спољнотрговинском пословању РС, *Сл. гласник РС*, бр. 36/2009, 36/2011 - др. закон и 88/2011, чл. 3.

ци правних лица) које имају седиште, односно који су регистровани у Србији сматрају се домаћим лицима.

Слична одредба постоји и у **Црној Гори** у Закону о спољној трговини.<sup>62</sup> Ту стоји да је домаће правно лице (и) оно које има седиште на територији Републике,<sup>63</sup> односно део страног друштва на територији Републике, послује на регистрованој адреси у Републици и води посебне пословне књиге на тој адреси.<sup>64</sup>

У **Хрватској**, закони о пољопривредном земљишту и шумама не дефинишу појам страног лица. Закон о власништву и другим стварним правима, као у овом случају *lex generalis*, прописује да се правна лица која имају седиште на подручју РХ (без обзира у чијој су својини) сматрају домаћим, осим ако шта друго није прописано<sup>65</sup> (а није).

У **Федерацији БиХ** (имплицитна) забрана странцима да стичу право својине на пољопривредном и шумском земљишту уведена је Законом о власничко-стварним односима. Већ у том Закону је одређено да су страна правна лица она која имају седиште ван Босне и Херцеговине.<sup>66</sup> Дакле, на правна лица која имају седиште у БиХ, а која су у власништву страних правних лица, не примењују се одредбе Дела VIII Закона о власничко-стварним односима јер су та лица (*a contrario*) домаћа.

Дакле, ови субјекти могу обављати сваку делатност за коју су основана – па тако и пољопривредну делатност, и у том смислу се сматрају домаћим правним лицима. У оквиру тога, они могу и стицати право својине на пољопривредном земљишту. На тај начин, страна физичка и правна лица могу индиректно преко привредног друштва регистрованога у домаћој земљи, стицати право својине на пољопривредном/шумском земљишту, потпуно у складу са позитивним прописима ових земаља. Наравно, то право својине биће укњижено на привредно друштво, које је опет у својини страног лица.<sup>67</sup>

Према подацима објављеним у српској штампи, странци су итекако користили могућност да и поред јасних законских ограничења, дођу на овај начин у посед пољопривредног земљишта на територијама наведених земаља. Највише се ово односи на територију Војводине, северне српске покрајине где се налазе највеће површине обрадиве земље високог квали-

---

<sup>62</sup> Закон спољној трговини РЦГ, *Сл. лист РЦГ*, бр. 28/04, 37/07.

<sup>63</sup> Закон спољној трговини РЦГ, чл. 1 ст. 5 тч. б.

<sup>64</sup> Закон спољној трговини РЦГ, чл. 1 ст. 5 тч. ц.

<sup>65</sup> Закон о власништву и другим стварним правима РХ, чл. 355. Исто тако и Закон о трговачким друштвима РХ, „*Народне новине*“, бр. 111/93, чл. 611 ст. 1.

<sup>66</sup> Закон о власничко-стварним односима ФБиХ, чл. 13 ст. 1.

<sup>67</sup> Проф. др Маја Станивуковић је на ово упозоравала још 1996. у свом чланку Својина и друга стварна права на некретнинама у Југославији, *Зборник радова*, Правни факултет у Новом Саду, 30(1-3), стр. 223-235.

тета. Према истраживању Вечерњих новости<sup>68</sup>, странци су купили најмање 23.850 „првокласних“ хектара земље у Војводини. И у хрватској штампи се сусрећу текстови у којима се изражава забринутост да ће странци покуповати велике површине пољопривредног земљишта, пре свега у Славонији, али изгледа да размере ове појаве нису ни приближне као у Србији, односно Војводини.

У планинским подручјима Црне Горе, Босне и Херцеговине, централне Србије и Хрватске налазе се много мање пољопривредне површине, често доста лошијег квалитета него што је случај у Војводини и Славонији. Међутим, идентичан проблем у будућности може се тицати могућности да странци на овакав начин стекну својину на шумском земљишту у тим крајевима.

Из наведеног произилази да у позитивним прописима земаља о којима је било речи није у потпуности и недвосмислено одређено да ли странци имају или немају право стицања својине на пољопривредном и шумском земљишту.<sup>69</sup> Иако формално постоји забрана, предузимљиви људи су као што се види врло лако нашли начин да је у пракси ескивирају. Крајњи резултат ескивирања забране јесте увећање благостања у друштвима.

Може се рећи да прописи у ове четири земље који се односе на стицање права својине на пољопривредном и шумском земљишту, не врше јасну алокацију права својине, што је према Коузовој теореме један од основних предуслова за ефикасну алокацију ресурса. Тиме се оставља простор за различита тумачења, која стварају правну несигурност потенцијалним улагачима и подижу ризик пословања, што се даље мора одразити и на повећане трошкове њихових улагања. Због тога ова законска решења не погодују озбиљним инвеститорима, већ онима који су склонији ризичнијим инвестицијама, или онима који претходно обезбеде политичку подршку. Крајњи резултат трговине кроз овакво заобилажење забране имаће за последицу повећање благостања учесника у трговини, али би то повећање могло бити и веће да нема потенцијалног ризика због правне несигурности која постоји услед оваквих законских норми.

### Закључак

У Републици Србији, Законом о пољопривредном земљишту странцима је ускраћено право да постану власници пољопривредног земљишта. У суседним Републикама Црној Гори и Хрватској, као и у Федерацији БиХ, забрањен је промет не само пољопривредног, већ и шумског земљишта. Црна Гора и Федерација БиХ су забране успоставиле законима о својин-

<sup>68</sup> Вукмировић, Ђ. Странци српску земљу куповали од препродаваца, *Вечерње новости*, 8. август 2013.

<sup>69</sup> За детаљнију правну анализу видети Јосиповић Т. стр. 130 и даље.

ско-правним, односно власничко-правним односима, док је Хрватска забране успоставила Законом о пољопривредном, односно шумском земљишту. Други босанскохерцеговачки ентитет Република Српска не познаје овакве забране, већ тамо странци слободно могу стицати право својине и на пољопривредном и на шумском земљишту. Све државе су се у кроз Споразуме о стабилизацији и придруживању са ЕУ обавезале да ће у различитим роковима потпуно укинути било какву дискриминацију за физичка и правна лица – држављане Уније.

Уколико се посматра са чисто економског становишта, ова забрана умањује ефикасност привреда земаља региона. Иако ће неки економски субјекти у овим земљама бити на добитку, крајњи резултат по укупно благостање у друштву ће бити негативан.

Укидањем ове норме могла би се увећати продуктивност и ефикасност домаће пољопривредне производње, као и благостање власника малих парцела, било да су продавци, било да издају земљу у закуп. Такође, на добитку би били и инвеститори из страних земаља, пре свега из Европске уније. Наравно, домаћи власници крупног капитала би изгубили могућност да по ниским ценама откупљују пољопривредно земљиште, те да остварују монополску ренту продајући своје производе по светским ценама.

Проблем који се односи на шумско земљиште у планинским рејонима држава региона још увек није ескалирао, и не привлачи пажњу јавности као онај са пољопривредним земљиштем. Вероватно да је разлог томе мањи профит у дрвној, него у пољопривредној производњи. Дакле, нема квалитативне разлике између ове две забране, већ је разлика само квантитативна.

С обзиром на целокупне правне оквире који уређују пословање привредних субјеката у домаћим земљама, ове забране немају пуно смисла, с обзиром да постоји једноставан начин да се оне преко правног лица основаног у домаћој земљи суштински „заобиђу“ на легалан начин. Ипак, овакве забране изазивају недоумице и представљају ризик за потенцијалне инвеститоре, јер никад не могу бити сигурни како ће домаћи судови тумачити ову норму у будућности. За земље у којима институције тржишне привреде још увек нису у довољној мери изграђене, шанса за укидање неефикасних прописа долази кроз притисак спољних факора, кроз Споразуме о стабилизацији и придруживању. Уколико се жели изградња тржишне економије, земље региона морају изградити такав правни систем који ће омогућити несметано функционисање тржишних механизма. Брисање оваквих забрана из правног поретка био би само један корак у том правцу.



*Luka Baturan, Assistant  
University of Novi Sad  
Faculty of Law Novi Sad*

## **The Ban on Foreigners Acquiring Property Rights on Agricultural and Forest Land in Serbia and Other Region Countries<sup>70</sup>**

***Abstract:** In Serbia it is prescribed that foreign legal or natural persons could not become owners of agricultural land, while in Montenegro, Croatia and The Federation of Bosnia and Hercegovina there is the ban for both agricultural and forest land. The aim of this paper is to show that such a ban creates an economic environment where an optimal allocation of agricultural and forest land as a production factor could not be achieved. The cost - benefit analysis shows that main gainers are domestic producers and buyers of land who are able to realize a monopoly profit, whereas sellers of land are at loss, getting a lower economic rent, as well as foreign buyers. A total loss of domestic sellers only is bigger than a total profit of buyers. In the end, it is being pointed to a relativity of the ban, in the sense of a possibility to easily get past the ban through provisions of the other norms. The conclusion points out that an eventual suspension of the ban would stimulate efficiency of domestic economies and an increase in the neto welfare.*

**Key words:** *agricultural land, forest land, property right, foreigners.*

---

<sup>70</sup> Term “region countries” in this context applies the Republic of Serbia, the Republic of Montenegro, Bosnia and Hercegovina and the Republic of Croatia.