

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

ЗАКУП ДРЖАВНОГ ПОЉОПРИВРЕДНОГ ЗЕМЉИШТА¹

Сажетак: У раду се анализирају правне норме којима се регулише издавање у закуп пољопривредној земљишћу у јавној својини. Основна хипотеза је да основни циљ издавања земљишћа у закуп треба да буде постизање ефикасне алокације, као и максимизација јавних прихода од издавања. У том смислу, закључено је да треба укинути ограничења која стоје као претпрека првостепеној алокацији. Ту стоје одредбе којима је ограничен круг лица која могу да учествују у јавном надметању у поступку издавања земљишћа у закуп, затим право пречегу закупца, као и забрана издавања земљишћа у подзакуп. Такође се критикује примена начела афектације, односно ограничења слободе јединица локалне самоуправе у коришћењу средстава добијених од издавања земљишћа у закуп.

Кључне речи: пољопривредно земљиште, закуп, подзакуп, право пречегу закупца, оригинерни приходи.

Увод, основне претпоставке и појмови

Рента представља зараду, односно профит власника земљишта. Претпоставка економске теорије је да се појединац понаша као *homo economicus*, што значи да је максимизација индивидуалне користи основни мотивациони покретач његове активности. Приватна својина представља идеалну претпоставку за остварење рентабилности производње. Власник земљишта у приватној својини је у том случају лично заинтересован да постигне што виши износ ренте, јер она директно увећава његово благоста-

¹ Рад је посвећен пројекту „Биомедицина, заштита животне средине и право“ бр. 179079, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије, а третира економскоправне и јавнофинансијске аспекте проблема. Рад је предат за објављивање у децембру 2014. године.

ње. Са друге стране, сваки неуспех у том смислу представља трошак власнику. Чак и када својим ресурсом управља преко агента, власничка контрола је најефикаснији вид контроле, због чега се у том случају постижу и најбољи резултати. Тежећи максимизацији профита, а минимизацији укупних трошкова производње, појединци воде економију ка тачки у којој је алокација ресурса оптимална, а друштвено благостање у датим условима максимизовано.

Након краха претежно колективистичког начина пољопривредне производње, карактеристичног за социјалистичке земље, у власништву Републике Србије остале су велике површине пољопривредног земљишта, распоређене по територији целе државе.² Полазећи од претходно наведене претпоставке, ефикасност³ алокације ресурса и рентабилност⁴ пољопривредне производње биле би максимизоване ако би се државно пољопривредно земљиште превело у приватну својину, било продајом⁵, било денационализацијом⁶. Међутим, овај рад се неће бавити приватизацијом државног земљишта, већ његовим коришћењем у постојећој својинскоправној структури.

Када је у питању земљиште у државној својини ситуација је спорна, јер није до краја јасно који се циљ жели постићи његовим издавањем у закуп (у приватном сектору ове дилеме нема). У овом раду полази се од

² Према подацима са којима располаже Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, укупна површина пољопривредног земљишта у јавној својини Републике Србије је 923.004 хектара (укључујући и утрине и пашњаке који су враћени сеоским заједницама на коришћење), од чега је обрадивог пољопривредног земљишта 529.295 хектара. У 2013. години у закупу је нешто више од 320.000 хектара пољопривредног земљишта у јавној својини РС. Политика управљања пољопривредним земљиштем у јавној својини Републике Србије, Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, *Службени гласник РС* бр. 85/2014.

³ Ефикасност као критеријум производње представља однос остварене корисности, наспрам уложених трошкова.

⁴ Рентабилност или профитабилност као критеријум производње представља однос укупно оствареног профита (ренте) према уложеним трошковима.

⁵ О овој теми било је доста речи у домаћој литератури. Види нпр. Драго Цвијановић и други „Приватизација земљишта у Републици Србији, *Acta biologica Iugoslavica*, год. 55, бр. 1/2006, 107-118; Радован Пејановић и други „Нека искуства и дилеме око приватизације пољопривредног земљишта“, *Савремена пољопривреда*, год. 60, бр. 3-4/2011, 377-386; Станислав Зекић и други „Трансформације пољопривреде земаља Западног Балкана у периоду транзиције“, *Економика пољопривреде*, год. 56, бр. 2/2009, 187-200; Ђорђе Попов „Приватизација и стране инвестиције“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* (ПФНС), год. 36, бр. 1-2/2002, 113-125; Ђ. Попов „Приватизација уз учешће страног капитала“ *Зборник радова ПФНС* год. 37, бр.3/2003, стр. 153-165, и др.

⁶ О реституцији пољопривредног земљишта види нпр. Стефан Самарџић „Натурална реституција у Србији – период гестације“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* (ПФНС), год. 46, бр. 4/2012, 455-461

претпоставке да је циљ правних норми које регулишу ово питање, са једне стране да омогуће ефикасну алокацију ресурса, а са друге да омогуће максимизацију буџетских прихода од државног земљишта. Предмет анализе овог рада јесу дакле правне норме које регулишу издавање у закуп државног пољопривредног земљишта, као и буџетски приходи по том основу.

Основна хипотеза је да једини критеријум за издавање земљишта треба да буде цена коју купац плаћа држави као закуподавцу. На тај начин, максимизоваће се ефикасност алокације ресурса и друштвено благостање, као и буџетски приходи од издавања државних ресурса.

Из основне хипотезе следи неколико посебних. Уколико се жели постићи ефикасна алокација и максимизација друштвеног благостања и буџетских прихода, потребно је укинути одредбе закона којима се ремети тржишна алокација. У овом случају, то су одредбе којима се сужава круг лица која могу учествовати у надметању, затим право пречег закупа, и на крају забрану издавања закупљеног земљишта у подзакуп.

Приликом анализе правних норми, користиће се позитивноправни метод, као и методи неокласичне и неоинституционалне економије.

Циљ издавања земљишта у закуп

Закон о пољопривредном земљишту не наводи циљеве који се требају постићи издавањем земљишта у закуп, већ то оставља Пољопривредној основи Републике и Покрајине, које још увек нису донете⁷. Међутим, ти циљеви су наведени у Стратегији пољопривреде и руралног развоја. Према Стратегији, основни циљеви управљања пољопривредним земљиштем у јавној својини Републике Србије су ефикасно коришћење тог земљишта у складу са принципима одрживости, повећање посуда пољопривредних газдинстава и укрупњавање парцела.⁸ Приходи власника земљишта се не помињу.

Принцип ефикасности и принцип одрживости⁹ нису у колизији, напротив. Принцип ефикасности подразумева да су сви трошкови интерна-

⁷ Закон о пољопривредном земљишту – ЗПЗ, *Сл. гласник РС*, бр. 62/2006, 65/2008 - др. закон и 41/2009, Планирање заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта, чл. 5-7.

⁸ Политика управљања пољопривредним земљиштем у јавној својини Републике Србије, Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године.

⁹ Eban S. Goldstein, *Economics and the environment (Ekonomika i okoliš)*, друго издање (на хрватском језику), Mate doo, Zagreb 2003., види поглавље 6 (одрживост: неокласично гледиште) и поглавље 7 (одрживост: еколошко стајалиште); Jonathan M. Harris, *Environmental and Natural Resource Economics: A Contemporary Approach (Ekonomija životne sredine i prirodnih resursa: Savremeni pristup)*, друго издање (на српском језику), Datastatus, Beograd 2009., види поглавље „одрживи развој“, 29-32.

лизовани, односно да нема екстерналија у производњи. До нарушавања одрживости животне средине долази управо екстернализацијом, односно пребацивањем трошкова деградације животне средине на остале чланове друштва. У том смислу, обезбеђење одрживости производње ће се постићи управо интервенцијом државе у циљу спречавања настанка екстерналија приликом пољопривредне производње, чиме се обезбеђује ефикасна алокација ресурса.

Насупрот томе, укрупњавање парцела може бити у супротности са принципом ефикасности, али и не мора. Претпоставка је да ће веће парцеле *ceteris paribus* имати већу продуктивност од мањих, због нижих трошкова производње (исплативо је коришћење тешке мехаизације, изградња инфраструктурних објеката за потребе производње, смањени су транспортни трошкови итд.). Уколико се овај процес одвија под дејством тржишних сила, онда не постоји никаква колизија ових циљева, већ се укрупњавањем парцела постиже повећање ефикасности производње. Држава може поспешити укрупњавање путем арондације и комасације, и те мере могу бити ефикасне у складу са Калдор-Хикс компензационим критеријумом. Међутим, укрупњавање парцела на рачун других субјеката може нарушити ефикасну алокацију ресурса, због чега је у сваком појединачном случају потребно урадити анализу користи и трошкова.

Исто је и код повећања поседа пољопривредних газдинстава. Увећање поседа доводи до предности изражене кроз економију обима. Уколико се повећање одвија у складу са тржишним принципима, онда је у питању процес који доводи до повећања ефикасности производње. Међутим, ово повећање може да буде и резултат различитих мера које имају за циљ побољшање положаја поједних учесника на тржишту о трошку других, што може да изазове различите негативне појаве у економији (нпр. трагање за рентом и др.).

Када је управљање пољопривредним земљиштем у јавној својини у питању, са аспекта економске анализе права једини оправдани циљеви јесу ефикасност алокације и максимизација прихода власника земљишта. Ефикасна алокација потиже се на тржишту, где се кроз функционисање тржишног механизма одређени ресурс (у овом случају пољопривредно земљиште) алоцира оном субјекту који је за њега спреман највише и да плати. На тај начин, постиже се максимално ефикасна производња, а приходи власника земљишта су максимални.

Уколико државна власт жели да постигне прерасподелу, није оправдано да то чини ремећењем тржишне алокације. Најефикаснији начин за постизање прерасподеле је кроз алокацију буџетских средстава, јер су тада губици економских субјеката најмањи.

Поступак издавања земљишта у закуп

Коришћење пољопривредног земљишта у државној својини регулисано је Законом о пољопривредном земљишту. Према слову Закона, пољопривредним земљиштем у државној својини располаже и управља држава преко Министарства.¹⁰ Министарство земљиште може дати у закуп правним и физичким лицима, на период од једне до двадесет година.¹¹

Поступак давања у закуп пољопривредног земљишта регулисано је чланом 64 Закона. Пољопривредно земљиште у државној својини даје се у закуп јавним оглашавањем.¹² Одлуку о расписивању јавног огласа и одлуку о давању у закуп земљишта доноси надлежни орган јединице локалне самоуправе на чијој територији се налази пољопривредно земљиште у државној својини, уз сагласност Министарства.¹³ Одлуку о давању у закуп пољопривредног земљишта у државној својини надлежни орган јединице локалне самоуправе дужан је да донесе најкасније до 1. јуна текуће године.¹⁴

Пољопривредно земљиште издаје се у закуп јавним надметањем у два круга.¹⁵ Почетна цена за закуп земљишта у првом кругу не може бити нижа од тржишне цене закупа на подручју на ком се то земљиште налази.¹⁶ Уколико се у првом кругу не појаве заинтересовани субјекти који су спремни да прихвате понуђену закупнину, спроводи се други круг јавног надметања. Цена која се нуди у другом кругу јавног надметања не може бити нижа од 70% тржишне цене закупа на подручју на ком се то земљиште налази.¹⁷

Са аспекта економске теорије и праксе, овим прописима се нема шта озбиљније замерити. Јавно надметање представља могућност да се постигне економски ефикасна трансакција.¹⁸ До трансакције (уопште) може доћи

¹⁰ ЗПЗ, располагање и управљање, чл. 60 ст. 1.

¹¹ ЗПЗ, закуп, чл. 62 ст. 1. Рок за рибњаке и винограде је до четрдесет година.

¹² ЗПЗ, поступак давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини, чл. 64 ст. 1.

¹³ ЗПЗ, поступак давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини, чл. 64 ст. 3.

¹⁴ ЗПЗ, поступак давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини, чл. 64 ст. 4.

¹⁵ ЗПЗ, поступак давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини, чл. 64 ст. 2.

¹⁶ ЗПЗ, поступак давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини, чл. 64 ст. 7.

¹⁷ ЗПЗ, поступак давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини, чл. 64 ст. 7.

¹⁸ Види нпр. Борис Беговић, Мирољуб Лабус, Александра Јовановић: Економија за правнике, Правни факултет Универзитета у Београду, 2011, 402-407; Hal R. Varian: Intermediate Economics: A Modern Approach 7th Edition (izdanje na srpskom jeziku), Ekonomski Fakultet Univerziteta u Beogradu, 2010, 307-316; Дејан Трифуновић: Аукције, Економски факултет Универзитета у Београду, 2012.

када је резервациона цена закупца¹⁹ већа од резервационе цене закуподавца²⁰, јер тек тада постоји интерес за трансакцију. Закупац жели да постигне што нижу, а закуподавац што вишу цену, да би на тај начин максимизовали сопствено благостање.²¹ Да би алокација ресурса била оптимална (што значи да је ефикасност производње максимизована), није довољно да само дође до размене (иако је већ у том случају постигнута двострука корист), већ је потребно и да добро закупи онај субјект који је за њега спреман највише и да плати. Ово је такође и захтев да би се максимизовала рента, јер је закуподавцу у интересу да она буде што већа.

Проблем који закуподавац има јесте откривање оног партнера који је спреман да плати највишу цену закупа, као и висину партнерове (резервационе) цене. У том смислу, јавно надметање представља законско решење којим се тај проблем може решити, а све у циљу максимизације ефикасности пољопривредне производње и рентабилности државног земљишта.

Право пречег закупа

Иако се законодавац определио за поступак јавног надметања, којим је начелно могуће постићи ефикасносну и рентабилну алокацију, постоје неке одредбе које спутавају остварење тих циљева. На првом месту, требало би обратити пажњу на установљено право пречег закупа. Ово право имају правна и физичка лица која су власници објеката за узгој и држање животиња и која се баве узгојом и држањем животиња, а у циљу производње хране за животиње, и то један хектар по условном грлу.²² Вероватно је циљ законодавца да овом нормом постигне диверсификацију пољопривредне производње. Њоме се у привилегован положај стављају пољопривредни произвођачи који се поред ратарства баве и сточарством.

Међутим, ова норма нарушава тржишну алокацију ресурса и смањује ефикасност економије. Разлог за специјализацију произвођача у савременим условима робне производње је управо повећање ефикасности, јер се њоме смањују трошкови производње а повећава укупан производ. Није јасно због чега законодавац дестимулише специјализацију? Ако је циљ помоћ развоју сточарства, онда је изабран погрешан инструмент, јер се тај циљ постиже на штету (специјализованих) ратара.

Код тзв. *енглеске аукције* која се спроводи у поступку издавања земље у закуп у Србији, надметање полази од најниже цене коју је закуподавац спре-

¹⁹ Цена коју је закупца спреман да плати за закуп одређеног добра – у овом случају пољопривредног земљишта.

²⁰ Цена за коју је закуподавац спреман да да у закуп одређено добро – у овом случају пољопривредно земљиште.

²¹ Ово представља приходну функцију трансакције, која је везана за расподелу дохотка.

²² ЗПЗ, право пречег закупа, чл. 64а.

ман да понуди. У овом случају, учесник надметања „побеђује“ уколико понуди цену која је већа од резервационе цене другопласираног, али то и даље не значи да је то његова резервациона цена, јер је он можда био спреман и да плати више. Сада се одједном појављује ималац права прече куповине, са својим захтевом да уместо победника на надметању склопи са државом уговор о закупу. Колико је ово решење лоше, говори и чињеница да се у бројним општинама након лицитације јави толико ималаца права прече куповине са намером да остваре закуп, да нема довољно понуђеног земљишта, што апсолутно обесмишљава концепт јавног надметања.

Такође, оваква норма се може искористити за злоупотребу приликом стицања пречег закупа. Ратари подносе фалсификовану документацију којом туђе домаће животиње приказују као своје, не би ли остварили право прече куповине. У држави у којој стока није строго пописана и чије бројно стање није прецизно евидентирано, оваква норма отвара широм врата злоупотребама. Увођење строже контроле у циљу заштите ималаца права пречег закупа само би повећало трансакционе трошкове, чиме би се ефикасност алокације још додатно смањила.

Може се зато закључити да институт права пречег закупа не омогућава ефикасну алокацију ресурса. Овим правом се врши редистрибуција друштвеног благостања ка носиоцима овог права. Такође, и буџетски приходи су умањени, јер се за коришћење земљишта не добија цена која би се могла постићи да тог института нема. Уколико се инсистира на диверсификацији производње, онда не треба реметити алокацију пољопривредног земљишта, већ кроз систем субвенција треба помоћи субјектима који се опредељују за бављење сточарством.

Лица која могу бити закупци

Закон је ограничио и круг лица која могу учествовати у првом кругу надметања. То право има физичко лице које је уписано у Регистар пољопривредних газдинстава, са пребивалиштем у катастарској општини на којој се налази земљиште које је предмет закупа и има својство осигураника пољопривредника код Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, односно правно лице које је уписано у Регистар пољопривредних газдинстава, које је власник земљишта у катастарској општини у којој се налази земљиште које је предмет закупа и има седиште на територији јединице локалне самоуправе којој припада та катастарска општина.²³

²³ ЗПЗ, право учешћа у првом и другом кругу јавног надметања за закуп пољопривредног земљишта у државној својини, чл. 64б ст. 1. Овај круг је проширен и на власнике граничних парцела из суседних општина.

Ово је још једна баријера ефикасној алокацији ресурса и увећању прихода државе. Нема економског разлога да се ограничава право пољопривредним произвођачима са територије целе Републике да учествују у надметању. Уколико су локални произвођачи заинтересовани за производњу, они морају бити спремни да плате реалну (тржишну) цену закупа, све и да је у питању општинско, а камоли државно земљиште (исто као што нпр. потрошачи из Обреновца плаћају исту цену струје коју производи Термоелектрана „Никола Тесла“ – Обреновац, као и потрошачи у Суботици!). На овај начин нарушава се селективна улога тржишта, јер није омогућено да ресурс прибаве они који су спремни да за њега плате највишу цену.

Шта више, овим се под знак питања ставља и целокупно функционисање тржишног механизма. Једна од основних претпоставки за његово функционисање јесте слободан улазак и излазак из гране, односно непостојање баријера. То је начин да се спречи појава монопола. У овом случају, ограничавањем круга лица који могу учествовати у надметању за закуп државног земљишта, ствара се монополски положај локалних произвођача. Из овога даље настају све негативне последице које монопол подразумева, а то су пре свега неоптимална селекција закупаца, и нижа закупнина коју држава добија за своје земљиште.²⁴

И овде стоји напомена, да ако се жели помоћи локалној заједници, онда то треба учинити на бољи начин (прерасподелом средстава прикупљених у буџету), а никако нарушавањем ефикасности тржишта.

Међутим, има смисла ускраћивање права учешћа у јавном надметању лицима која нису испунила све обавезе из ранијих или текућих уговора о закупу, као и оних који су ометали посед пољопривредног земљишта или нарушавали несметано одвијање јавног надметања.²⁵ Ова норма представља кредитбилну претњу лицима да ће, уколико се не придржавају правила, бити онемогућена да и у будућности закупљују државно земљиште. Због тога ова норма подстиче уговорне стране да се придржавају уговорених обавеза.

Издавање земљишта у подзакуп

Норма којом се ограничава круг лица која могу закупити земљиште лако се може изиграти. Зато је законодавац прописао одредбу према којој се државно земљиште дато у закуп, закупцац не може дати у подзакуп.²⁶

²⁴ Потребно је напоменути да су локални произвођачи и без ове норме у повољнијем положају, с обзиром да транспортни трошкови других произвођача расту са порастом њихове удаљености од места производње.

²⁵ ЗПЗ, право учешћа у првом и другом кругу јавног надметања за закуп пољопривредног земљишта у државној својини, чл. 64б ст. 4.

²⁶ ЗПЗ, закуп, чл. 62 ст. 2.

Нема економске оправданости на овај начин ограничавати закупца који је платио највишу цену за закуп земљишта. Бројни су разлози због којих закупца може проценити да му је исплативије да то земљиште да у закуп, није их могуће ни побројати, ни засебно анализирати. Држави треба да буде циљ што већа рента, а начин на који ће закупца организовати пољопривредну производњу на том земљишту је његова ствар.²⁷

И ова норма нема пуно смисла јер се може лако заобићи, нпр. организацијом „заједничке“ производње. Често је закупца само посредник између подзакупца и државе, јер подзакупац – нерезидент општине не може да учествује у првом кругу надметања. И закупца и подзакупац имају интерес да о томе ћуте, па је злоупотребу тешко открити, а још теже доказати. Не постоји ни јавни интерес за трошење средстава ради откривања злоупотребе, јер се злоупотребом и не руши јавни интерес, напротив.

За очекивати је да ће уследити притисак на законодавца од стране разних лоби-група да увећа број норми којима се додатно осигурава њихов повлашћени статус, на штету ефикасности пољопривреде и рентабилности државне имовине. Задатак рада је управо да скрене пажњу доносиоцима прописа да нема смисла истрајавати на анти-тржишним решењима јер она само производе нерационално расипање ресурса.

Приходи од закупа пољопривредног земљишта

Приходи од издавања пољопривредног земљишта представљају оригинерне (нефискалне) јавне приходе, јер се остварују по основу јавног властништва над економским добрима.²⁸ Прецизније, ово су доменски приходи који се остварују по основу својинског располагања имовином, у које се убраја и издавање добара у закуп. Према Закону, 60% средстава остварених од давања у закуп пољопривредног земљишта на територији централне Србије представља приход буџета Републике.²⁹ На територији АП Војводине, републичком и покрајинском буџету припада по 30% од прикупљених средстава.³⁰ Остатак од 40% средстава прикупљених давањем у закуп пољопривредног земљишта припада јединици локалне самоуправе на чијој се територији налази земљиште.

²⁷ Наравно, под условом да се производња одвија на прописан начин, што се може веома лако постићи одредбом којом се уређује солидарна одговорност и закупца и подзакупца.

²⁸ Марко Радичић и Божидар Раичевић: *Јавне финансије – теорија и пракса*, Датастатус Београд, 2008, 209.

²⁹ ЗПЗ, средства закупнине, чл. 71 ст. 1.

³⁰ ЗПЗ, средства закупнине, чл. 71 ст. 2.

Приходи Републике и Покрајине од издавања земљишта у закуп су недестинирани, односно улазе у јединствену масу из којих се финансирају сви јавни расходи. Примењен је даке принцип неафектације.³¹

Међутим, јединице локалне самоуправе нису слободне да средства добијена по овом основу користе на начин који њени органи сматрају да је најбољи, већ искључиво за реализацију годишњег програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта.³² Ради се дакле о примени принципа афектације.³³

Питање је колико је ова норма оправдана, и да ли има смисла ограничавати јединице локалне самоуправе у располагању оствареним приходима, у условима када можда постоје приоритетније намене за њихову потрошњу. Могуће је тако да се створи ситуација у којој не постоје адекватни пројекти за заштиту, уређење и коришћење земљишта, док са друге стране неки други пројекти од користи за општину остану нереализовани због недостатка средстава.

Подељена је и надлежност за одлучивање о додели закупа. Закуп се додељује у складу са пољопривредним основама Републике и Покрајине. Одлуку о расписивању јавног огласа и одлуку о давању у закуп земљишта доноси надлежни орган јединице локалне самоуправе на чијој територији се налази пољопривредно земљиште у државној својини, али уз сагласност Министарства.³⁴ Поред тога, републички и покрајински органи контролишу рад јединица локалне самоуправе у жалбеном поступку.³⁵ Ако надлежни орган јединице локалне самоуправе не спроведе поступак јавног надметања и не донесе одлуке о давању у закуп пољопривредног земљишта у државној својини поступак ће спровести републички, односно покрајински органи.³⁶

Закључна разматрања

Може се закључити да је анализа показала основаност и исправност хипотеза. Уколико се жели постићи ефикаснија употреба пољопривредног земљишта и увећање буџетских прихода, а недирајући у власничку струк-

³¹ Дејан Поповић: *Пореско право*. Правни факултет Универзитета у Београду, 76.

³² Језичким тумачењем члана 71 ст. 1 и 2 Закона о пољопривредном земљишту није сигурно да ли се ово ограничење односи само на јединице локалне самоуправе у централној Србији (ст. 1) или и на оне у аутономној покрајини (јер то у ст. 2 није наведено).

³³ Д. Поповић, 76.

³⁴ ЗПЗ, поступак давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини, чл. 64 ст. 3.

³⁵ ЗПЗ, поступак давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини, чл. 64 ст. 5.

³⁶ ЗПЗ, поступак давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини, чл. 64 ст. 6.

туру, потребно је пре свега омогућити функционисање ценовног механизма. Цене представљају најбољи показатељ оскудности ресурса, као и њихове вредности. Пољопривредно земљиште треба дати у закуп оним субјектима који га највише вреднују, односно који су спремни да за његов закуп плате највишу цену.

У том циљу, треба укинути сва ограничења која стоје као препрека тржишној алокацији. Ту спадају одредбе којима је ограничен круг лица која могу да учествују у јавном надметању у поступку издавања земљишта у закуп, затим, право пречег закупа, као и забрана издавања земљишта у подзакуп.

Овим променама ће се омогућити ефикаснија алокација ресурса, која значи максимизацију укупног благостања у друштву. Такође, увећали би се и оригинерни јавни приходи, од издавања државног пољопривредног земљишта у закуп.

Међутим, оптимална пољопривредна производња тешко ће се постићи у условима у којима се земљиште налази у јавној својини, јер ту опасност од расипања ресурса услед различитих злоупотреба увек постоји. Рад не би био комплетан ако се не би дао кратак осврт на приватизацију земљишта, иако она није била тема дискусије.

Продаја државног земљишта за сад није реална опција, јер је утисак да око тога постоји консензус у друштву, а што је и прописано законом³⁷. Из тог разлога, немогуће је тај облик државне имовине претворити у неко добро којим се ефикасније може управљати. Са друге стране, спречено је да се државна имовина потроши кроз текућу буџетску потрошњу (а што би се највероватније десило), што је вероватно и најснажнији аргумент због кога се бирачко тело у Србији противи продаји.

Денационализација је један од видова којим би се проблем трајно могао решити. Држава се свакако обавезала на враћање одузете имовине претходним власницима. Физичком реституцијом би се са једне стране постојећа имовина превела у ефикаснији облик својине који омогућава најрационалније управљање ресурсима. Са друге стране, спречило би се ново повећање јавног дуга ради намирења претходних власника.

³⁷ ЗПЗ, отуђење пољопривредног земљишта у државој својини, чл. 72.

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

Lease of Agricultural Land in Public Ownership

Abstract: *This paper analyzes the legal norms which regulate leasing of agricultural land in public ownership. The basic hypothesis is that the main goal of land leasing should be to achieve an efficient allocation and maximization of public rental income. It was concluded that we should eliminate all restrictions that serve as barriers to market allocation. These include provisions that restrict some groups from participating in the land lease auctions, then the preemptive right of lease, as well as the ban on subleasing. It also criticizes the application of the principles of affectation, or restriction of freedom of local governments in the use of funds received from land leasing.*

Key words: *agricultural land, leasing, subleasing, preemptive right of lease.*