

Др Нада Тодоровић, редовна професорка
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу
ORCID: 0000-0002-3654-4849

Прегледни научни рад
УДК: 332.68
DOI: 10.46793/XXMajsko2.535T

ЗЕМЉИШНА РЕНТА И ЗАКУПНИНА У ТЕОРИЈИ И ПРАКСИ*

Резиме

Земљишне ренте су биле предмет разматрања класичне и неокласичне економске теорије. У савременим условима привређивања ово питање није изгубило на значају, с тим што се ренте данас проучавају у контексту одрживог и хуманог развоја, заштите и очувања природних ресурса. Све док постоји монопол над природним ресурсима (земља, рудна богатства, шумски комплекси) постојаће и валоризација права својине кроз присвајање ренти.

Основни облици земљишних ренти су апсолутна, диференцијална I и II и монополска земљишна рента. Закупнина и земљишна рента се не могу увек поистоветити, јер закупнина поред земљишне ренте садржи и накнаду за све капитале припојене земљи.

У раду се посебно разматрају питања везана за закуп државног пољопривредног земљишта у Србији и проблеми који настају у пракси у вези остваривања права пречег закупа. Досадашња искуства су показала да се државно пољопривредно земљиште не користи ефикасно, да се касни са применом прописаних законских процедура. Највећу штету трпе пољопривредни произвођачи и држава. Нису занемарљиве површине државног пољопривредног земљишта које остају необрађене, па држава није у могућности да валоризује своја власничка права над земљом кроз присвајање закупнине.

Кључне речи: земљишна рента, закупнина, државно пољопривредно земљиште, право пречег закупа.

* Рад је резултат научноистраживачког рада аутора у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2024. годину, који се финансира из средстава Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

1. Увод

Природни ресурси су традиционално најдуже коришћени ресурси и неопходан услов опстанка људске врсте у свим економским системима.

Земља спада у необновљиве природне ресурсе јер је земљишни фонд ограничен, па пољопривредна производња и производња хране на овако ограниченем ресурсу постаје изазов како за националне државе, тако и за мултинационалне компаније у глобалним условима привређивања. Ови проблеми постају комплекснији данас, у условима раста броја становника на Земљи, оскудице енергије, хране и воде, климатских промена и све веће глобалне неједнакости услед неравномерне и неправичне расподеле светског дохотка. Развој биотехнологије и вештачке интелигенције доводи до тога да се све (па и храна) може створити у лабораторијама, што поред прогреса са собом носи опасност за опстанак људске цивилизације. С друге стране, све су гласнији захтеви за производњом здраве органске хране, где је земља основни ресурс, где су потребне додатне површине обрадиве земље и посебни услови за производњу здраве органске хране, чија је понуда ограничена, а производња скупа.

Власништво над земљишним комплексима у фокусу је држава и компанија на светском тржишту и разлог за нова кризна жаришта и глобална прегруписавања. Све ово нас враћа на помало заборављене теме из економске теорије које и данас имају значај, а то су земљишне ренте. Основни облици земљишних ренти из којих се изводе све друге ренте су апсолутна, диференцијална рента I и II и монополска земљишна рента.

2. Апсолутна земљишна рента

На самом почетку анализе морамо поћи од специфичности земље као производног фактора, где се закони понуде и тражње не испољавају у свом уобичајеном „чистом“ облику. Растућа тражња за другим факторима (капитал, радна снага) може се апсорбовати додатном понудом што ће тржиште фактора производње довести у стање равнотеже која није трајна. Растућа тражња за пољопривредним земљиштем се не може задовољити додатном понудом, јер је фонд обрадиве земље ограничен расположивим површинама које су у власништву државе, компанија, или физичких лица (титулари власници) који ће је понудити на коришћење или продају, по цени која понекад одступа од тржишне и одражава „цивилизацијски“ значај овог ресурса.¹ Према томе,

¹ Тратник, М., Кисић, И., Јакобовић, С., *Апсолутна земљишна рента и ревалоризација цијене пољопривредног земљишта у Републици Хрватској с посебним освртом на Славонију и Барању - Концепт и компендиј*, Радови Завода за знанствени и умјетнички рад у Пожеги, бр. 11/2022, стр. 75.

пону да земље је нееластична, а тражња за пољопривредним производима показује неприлагодљивост тржишним условима.

У економској теорији искристалисала су се два приступа када су у питању земљишне ренте. Један је остао веран класичној традицији у економији, енглеска класична школа у економији (*W. Pelty, A. Smith, D. Ricardo*) и теорији радне вредности коју је Маркс касније доградио. Овакав приступ наћи ће своје место и код припадника неокласичне школе у оквиру које се развија теорија субјективне корисности и маргиналне продуктивности (*A. Marshal, J. Robinson*). Они цену земље као и сваког другог фактора производње одређују на маргини, па се рента одређује као гранични производ земље.²

Апсолутна земљишна рента највише одржава економску природу земљишне ренте. Апсолутна рента извире из монопола приватне својине над земљом као природним ресурсом, она је по својој природи власнички доходак, економска валоризација права својине над земљом. Према томе, власник земљишне парцеле и најлошијег квалитета неће дозволити потенцијалном закупцу да уђе у посед његове парцеле док не исплати апсолутну земљишну ренту.

Да би се разумела природа апсолутне земљишне ренте морају се познавати законитости крупне капиталистичке робне производње, начин формирања цена у индустрији и пољопривреди, природа закона вредности, порекло и извор вишка вредности. Апсолутна земљишна рента се у класичној политичкој економији дефинише као део вишка вредности произведеног у пољопривреди, преосталог изнад просечног профита.³ Профит је преображени облик вишка вредности, посматран са аспекта расподеле, док се вишак вредности посматра са аспекта производње у којој се ствара. Апсолутна земљишна рента је саставни део тржишне цене пољопривредних производа, поред цене коштања и просечног профита закупца земље. Економска природа апсолутне ренте указује на могуће опције пласмана капитала у земљу. Један од начина је куповина земље ради стицања власништва, монопола приватне својине, што је основ за присвајање апсолутне ренте. Други начин је улагање капитала у област пољопривредне производње (производња житарица), што је основ за присвајање просечног профита од стране закупца. За разумевање суштине апсолутне ренте и њено појмовно одређење (део вишка вредности који преостаје изнад просечног профита) битан је монопол приватне својине, низак органски састав капитала у пољопривреди и однос понуде и тражње за пољопривредним производима.

Монопол приватне својине отежава сељење капитала из пољопривреде у друге гране, а низак органски састав капитала указује на велики удео

² Драгишић, Д., Илић, Б., Медојевић, Б., Павловић, М., *Основи економије - Изабрани текстови*, Београд, 2007, стр. 264-265

³ Шошкић, Д., *Основи политичке економије, Увод у елементе класичне теорије*, Београд, 1998, стр. 204.

варијабилног капитала (радне снаге) у пољопривреди који ствара вишак вредности. Део вишка вредности до износа просечног профита присваја купац земље по профитној стопи која је већ формирана у индустрији, а преостали део припада власнику земље у облику апсолутне ренте,⁴ што је резултат и повећане тражње за пољопривредним производима и издавања у закуп све лошијих парцела које свом власнику доносе апсолутну земљишну ренту.

Поставља се питање да ли је апсолутна земљишна рента постојала у социјалистичким економијама. Економска теорија из тог периода није се фокусира на питање земљишних ренти у социјализму. Међутим, реални економски живот није у потпуности потиснуо присуство апсолутне земљишне ренте. Реалност је да уместо приватног власништва у социјализму власник земље може бити држава, град, општина, који могу земљишне парцеле продавати, издавати у закуп социјалистичком (државном), или приватном сектору. Осим тога, присуство апсолутне земљишне ренте у социјализму не искључује се у ситној сељачкој пољопривреди (сељаци беземљаши којима је кроз аграрну реформу додељена земља), што се рефлектује кроз високе цене пољопривредних производа.⁵

3. Диференцијална рента I

Диференцијална рента као облик земљишне ренте била је подробно анализирана од стране класичне економске теорије, посебно од стране марксистичке економске теорије и везивала се за крупну капиталистичку робну производњу XIX и XX века. Међутим, диференцијалну земљишну ренту не треба анализирати са аспекта посебног облика власништва и одређеног економског система. Она се испољава у складу са економским законима који владају у пољопривреди и имају специфичан карактер због посебног начина формирања цена пољопривредних производа. Везује се за развијену робну производњу и као таква је постојала у класичном капитализму (капиталистичка приватна својина), у социјализму на социјалистичкој (државној или друштвеној) својини и на ситној сељачкој приватној својини и данас у модерном капитализму када доминира приватна својина, а производња има транснационални карактер. По својој економској природи настаје на разлици у природној плодности земље и удаљености од тржишних центара (диференцијална рента I) или разлици у приносу произвођача који настају сукцесивним, додатним улагањима (диференцијална рента II) у земљишне парцеле најбољег квалитета, где исти износи капитала дају различите приносе.

⁴ Исто, стр. 204. Опширније види: Маркс, К., *Капитал III*, Загреб, 1948, стр. 586.

⁵ Вранчић, И., *Земљишне ренте, Политичка економија*, редактор: проф. др С. Јурин, Београд, 1976, стр. 948-951.

Диференцијална рента I настаје на основу екстензивног начина обраде земље и увођења у обраду земљишних парцела све лошијег квалитета, јер тржиште шаље сигнале за додатном количином пољопривредних производа. Начин формирања тржишних цена пољопривредних производа ствара економску могућност да купац присвоји просечан профит на уложени капитал, а власник земље екстра профит у облику диференцијалне ренте I због поседовања монопола на земљишним парцелама најбољег квалитета и најбоље локације у односу на продајне тржишне центре.⁶ Регулаторни трошкови и регулаторна равнотежна цена се у пољопривреди формирају различито у односу на индустрију због специфичности пољопривредне производње и ограниченог фонда обрадиве земљишне површине. Тржиште признаје као просечне трошкове производње трошкове на земљишту најлошијег квалитета⁷, а регулаторна тржишна цена пољопривредних производа је она која настаје под најнеповољнијим условима пласмана рада и капитала (земљишне парцеле најлошијег квалитета, или највеће удаљености од тржишних центара.

Диференцијална рента I је по својој економској природи екстра профит који настаје на разлици између ниже индивидуалне и више друштвене цене производње (регулаторна, равнотежна цена на најлошијим парцелама), односно као разлика између укупног прихода од продаје, цене коштања и закупчевог просечног профита.⁸ Из оваквог појмовног одређења диференцијалне ренте I коју увек присваја власник земље, произилази да земљиште најлошијег квалитета и највеће удаљености од тржишних центара неће одбацивати власнику диференцијалну ренту I, а све остале парцеле које су обрадиве и које имају повољније услове од ових најлошијих које тржиште верификује као регулаторне, одбациваће одређене износе диференцијалне ренте I.

4. Диференцијална рента II

Диференцијална рента II настаје када више нема нових земљишних парцела које би се уводиле у обраду, па се са екстензивног начина обраде земље прелази на интензивни. Интензивни начин обраде земље условљава повећана тражња за пољопривредним производима и он се спроводи кроз додатна сукцесивна улагања у земљишне парцеле најбољег квалитета. То је данас применљиво на савремену пољопривреду где се кроз примену агротехничких мера и савремене технологије у пољопривреди повећава обим производње и приноси. Диференцијална рента II јавља се као разлика у продуктивној снази додатно извршених улагања. Регулаторни услови код диференцијалне ренте II су код последњег додатног улагања и пласмана капитала где су најнижи приноси, највећа цена коштања по јединици производа

⁶ Драгишић, Д., Илић, Б., Медојевић, Б., Павловић, М., *нав. дело*, стр. 272.

⁷ Лабудовић Станковић, Ј., *Економија за правнике*, Крагујевац, 2022, стр. 190.

⁸ Шошкић, Д., *нав. дело*, стр. 209.

и највећа продајна цена пољопривредних производа. Диференцијална рента II је екстра профит који се јавља на разлици у продуктивној снази и приносу првог и другог додатног улагања у парцеле најбољег квалитета и продуктивној снази и приносу последњег улагања. Економско оправдање за додатна улагања у исто земљиште престају код последњег додатног улагања јер оно не одбацује диференцијалну ренту II. Централно питање код диференцијалне ренте II је ко је присваја. Неспорно је да диференцијалну ренту I присваја власник земље, док су код диференцијалне ренте II могући конфликти интереса власника земље и закупца, јер под одређеним условима овај облик екстра профита могу присвајати и један и други. Оно по чему се разликује диференцијална рента II од диференцијалне ренте I је што се диференцијална рента II као екстра профит претвара у диференцијалну ренту по истеку закупног уговора.⁹ Власник земље и купац стога могу имати супротстављене интересе. Закупац земље настојаће да закључи уговор о закупу на дужи рок како би он економски валоризовао додатна улагања кроз диференцијалну ренту II, а власник земље настоји да закључи уговор на краћи рок како би кроз повећање закупнине присвојио део екстра профита у облику диференцијалне ренте II.

5. Монополска земљишна рента

Монополска рента је специфичан облик земљишне ренте која се јавља код поседовања монопола својине над земљишним комплексима који имају ретка природна својства и где се могу произвести производи врхунског квалитета, или ретки производи чија је понуда на тржишту ограничена. То не мора неизоставно бити земља најбољег квалитета (плодне оранице), већ земљиште посебних биолошко хемијских својстава (песковито земљиште где се узгајају одређене сорте винове лозе за производњу врхунских вина и то је могуће само на том земљишту). Власник оваквих земљишних парцела присваја монополски екстра профит у облику монополске ренте. Понуда оваквих производа је ограничена па се они продају по монополским ценама које су изнад вредности производа, а опредељује их тражња купаца који су платежно способни да покрију овако високе цене. Из основних облика ренте изводе се неки други облици ренти који данас у савременим привредама добијају посебан значај. То су рудничка, шумска, градска, туристичка рента.¹⁰

⁹ Илић, Б., Ђокић, З., Китановић, Д., Еремић, М., Серјевић, В., *Политичка економија*, Београд, 1995, стр. 522.

¹⁰ У институционалној развојној економији појављују се нека схватања о новим облицима ренте, поред свих до сада познатих у литератури. Тако се у руској економској литератури поред природног закупа (апсолутни и диференцијални закуп земљишта) појављује и закуп статуса, односно статусна рента као врста неприродне закупнине која штети друштву. Опширније види: Александрова, Н., *Закуп статуса у новој развојној економији*, Школа бизниса, бр. 1/2012, стр. 25.

За све ове ренте заједничко је да се заснивају на монополу приватне својине над ограниченим природним ресурсима (рудна богатства, шумски комплекси, грађевинско земљиште). Улагања капитала и рада у ове природне ресурсе резултирају присвајањем екстра профита. Давањем у закуп рудника за експлоатацију рудних лежишта, остварује се рудничка рента, експлоатацијом шумских комплекса, присваја се шумска рента, давањем у закуп грађевинског земљишта градска (грађевинска) рента.¹¹

6. Однос земљишне ренте и закупнине

У пракси се често не прави разлика између земљишне ренте и закупнине, јер се ставља знак једнакости између ових категорија. Полазно становиште је да власнику земље припада земљишна рента која се наплаћује у виду закупнине. Такве ситуације су могуће у економској реалности и то онда када власник земље издаје у закуп земљиште које није уведено у обраду, на коме нису вршена никаква улагања, па ће власник валоризовати своје право својине на том земљишту кроз присвојене апсолутне земљишне ренте која је једнака закупнини.

Савремени услови обраде и коришћења пољопривредног земљишта подразумевају давање у закуп већ обрађиваних земљишта у која су вршена одређена улагања. То могу бити нови објекти или реконструисани постојећи, системи за наводњавање, нове агротехничке мере које су за дужи период побољшале биолошка и хемијска својства земљишта. Због свега овога неопходно је направити линију разграничења између земљишне ренте и закупнине која није строга, флуидна је, али постоји како у квантитативном тако и у квалитативном смислу.

Оно што одваја категорију закупнине од категорије земљишне ренте је чињеница да закупнина садржи цену за све на земљи уложене капитале и капитална добра.¹²

Према томе, закупнина је шири појам од земљишне ренте јер поред ренте која је њен саставни и највећи део обухвата још неке друге категорије. Ретко се догађа у савременој пољопривредној производњи да се издају земљишне парцеле на којима нису вршена никаква улагања. Обично се на земљи која се узима у закуп затичу већ изграђени објекти и постројења, што ће повећати износ закупнине изнад износа земљишне ренте. Повећана закупнина ће

¹¹ У економским разматрањима срећу се категорије попут грађевинске и градске ренте. Градска рента је у основи грађевинска рента, али се као посебан облик разматра и везује за грађевинске објекте који су као стамбени и пословни простор смештени у граду. Опширније види: Јовановић, М., Ешкиња, И., *Градильшина рента*, Зборник Правног факултета Ријека, вол. 32, бр. 1/1991, 191-213.

¹² Максимовић, И., *Политичка економија*, Београд, 1979, стр. 530-533

садржати накнаду за уложени капитал који је стално припојен земљи, као и амортизацију сталног капитала који је припојен земљи.¹³

Могуће је да закупнина захвати и део профита закупца земље и део најамнина ангажованих радника у пољопривреди, што ће бити резултат монополског положаја власника земље и његове економске надмоћи у односу на закупца земље. Осцилације закупнине у односу на земљишну ренту могу бити резултат економских и ванекономских фактора као што су понуде и тражње за пољопривредним производима, економска позиција власника земље и власника капитала, утицај институционалног фактора. У данашње време на висину земљишне ренте и закупнине посебно имају утицај глобални ланци производње и снабдевања у пољопривреди који уклањају монопол приватне својине као баријеру за улазак капитала у пољопривреду и његову оплодњу.

7. Издавање у закуп пољопривредног земљишта у Србији

У Србији је створен нормативни оквир и институционалне претпоставке за функционисање тржишта закупа пољопривредног земљишта. Круцијални закон из ове области је Закон о пољопривредном земљишту,¹⁴ као и неки други законски прописи везани за питања статуса и располагање пољопривредним земљиштем и плански документи¹⁵ као и низ подзаконских аката за спровођење Закона о пољопривредном земљишту. Законом о пољопривредном земљишту (у даљем тексту Закон, ЗПЗ) се пољопривредно земљиште одређује као добро од општег интереса, па се сходно томе уређује планирање, заштита, уређење и коришћење пољопривредног земљишта.

Власник пољопривредног земљишта према Закону не може бити страном физичко ни правно лице уз једну ограду, ако овим Законом није другачије одређено у складу са Споразумом о стабилизацији и придруживању. Законом се образује Управа за пољопривредно земљиште као орган управе у саставу Министарства пољопривреде и одређује се делокруг надлежности.¹⁶ Издавање у закуп државног пољопривредног земљишта се разликује од издавања у закуп пољопривредног земљишта у приватној својини (приватни сектор). Приватна својина над пољопривредним земљиштем постоји у Србији кроз власништво над малим и средњим земљишним парцелама. Мали и средњи поседник земље може да реализује свој монопол приватне својине на земљи продајом земље

¹³ Драгишић, Д., Илић, Б., Медојевић, Б., Павловић, М., *нав. дело*, стр. 269.

¹⁴ *Закон о пољопривредном земљишту*, Сл. гласник РС, бр. 62/2006, 65/2008 – др. закон, 41/2009, 112/2015, 80/2017 и 95/2018 – др. закон

¹⁵ *Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године*, Сл. гласник РС, бр. 85/2014

¹⁶ Чл. 1 ЗПЗ.

под тржишним условима и присвајањем ренте. Код мале земљишне својине (ситних и средњих поседа) земља се купује и продаје на тржишту (локалном или шире) и одлучујући параметар за цену земље није рента како је то уобичајено у економској теорији, а и пракса потврђује код крупне пољопривредне производње. Земља се купује на локалном тржишту јер је то питање будућности, сигурности и егзистенције за купца као малог поседника. На цену земље утиче понуда и тражња за пољопривредним производима, плодност, положај у односу на тржиште, економске прилике у земљи. Рента се појављује и код ситних и средњих власника земље али ређе у чистом облику јер власник земље сам улаже капитал у обраду земље, па је рента део дохотка који је настао услед улагања капитала у производњу. У цени земље која је продата под повољним тржишним условима може се наћи рента.¹⁷

Закуп државног пољопривредног земљишта регулисан је Законом о пољопривредном земљишту. Пољопривредно земљиште у државној својини може се дати у закуп ако је годишњим програмом заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта предвиђено за давање у закуп физичком, односно правном лицу за период који не може бити краћи од једне године нити дужи од 30 година, а за рибњаке и винограде 40 година.¹⁸

Поступак давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини спроводи надлежни орган јединица локалне самоуправе, јавним надметањем у два круга, осим код права првенства закупа и права пречег закупа.¹⁹

Одредбе у Закону које се односе на право првенства и право пречег закупа могу се анализирати са правно економског аспекта и са аспекта њихове примене у пракси. Право првенства закупа на период до 30 година има правно лице које је уписано у Регистар пољопривредних газдинстава и које достави инвестициони план на који сагласност даје Комисија.

Укупна површина предвиђена за давање у закуп по овом основу не може да износи више од 30% од укупне површине пољопривредног земљишта у државној својини предвиђене за давање у закуп у јединици локалне самоуправе.²⁰ Лице које оствари закуп по овом основу нема право остваривања пречег закупа.²¹

Право пречег закупа остварује се у поступку који спроводи јединица локалне самоуправе расписивањем јавног позива. Право пречег закупа има правно и физичко лице које је²²:

¹⁷ Илић, Б., *Цена земље као фактор одрживог развоја*, Одржив развој, год. 1, бр. 2/2019, стр. 12.

¹⁸ Чл. 62 ЗПЗ.

¹⁹ Чл. 64 ЗПЗ.

²⁰ Чл. 64а ЗПЗ.

²¹ Чл. 64а ст. 7 ЗПЗ.

²² Чл. 64а ст. 13 ЗПЗ.

- власник система за наводњавање, одводњавање, рибњака, пољопривредног објекта, стакленика, пластеника, и вишегодишњих засада који се налазе на пољопривредном земљишту у државној својини и које је уписано у Регистар пољопривредних газдинстава и налази се у активном статусу најмање три године;

- власник домаћих животиња који је и власник, односно закупца објекта за гајење тих животиња на територији јединице локалне самоуправе на којој се право пречег закона остварује и које је уписано у Регистар пољопривредних газдинстава и налази се у активном статусу најмање једну годину.

Закупнина пољопривредног земљишта у државној својини по праву пречег закупа је просечно постигнута цена закупа по хектару.²³ Према слову Закона пољопривредно земљиште у државној својини које је дато у закуп не може се дати у подзакуп.²⁴

Поставља се питање у којој мери оваква законска решења доприносе остваривању основних циљева издавања државног земљишта у закуп. Полазно становиште мора да буде да држава ефикасно управља оскудним природним ресурсима у складу са принципима одрживости, повећање поседа пољопривредних газдинстава и укрупњавања парцела.²⁵ Ефикасно управљање оскудним природним ресурсима подразумева њихову ефикасну алокацију на продуктивне употребе уз минималне трошкове. Поред овог циља држава има циљ као и сваки други власник природног ресурса да издавањем у закуп убира ренту, односно закупнину и тако повећа буџетске приходе. Пољопривредну производњу прате негативни екстерни ефекти, па се државном интервенцијом смањују трошкови екстернија.

Ово су легитимни економски циљеви државе као власника пољопривредног земљишта који се морају ускладити са одређењем пољопривредног земљишта као добра од општег интереса за Републику Србију и њене грађане. Одредбе Закона које смо напред презентирали треба да спрече конфликт између економских, власничких циљева државе и општег интереса свих чланова друштвене заједнице.

Примена одредаба које се односе на право првенства и право пречег закупа може бити спорна у пракси. Законом се фаворизује одређен круг правних и физичких лица која испуњавају прописане услове код узимања у закуп државног пољопривредног земљишта. Тумачењем одредаба може се закључити да је право првенства закупа резервисано само за правна лица која су уписана у Регистар пољопривредних газдинстава која доставе инвестициони план на сагласност. Лице које оствари закуп по основу права првенства нема право остваривања права пречег закупа.

²³ Чл. 64а ст. 19 ЗПЗ.

²⁴ Чл. 62 ЗПЗ.

²⁵ *Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године*, Сл. гласник РС, бр. 85/2014

Ова одредба може да изазове дилему у случају када је уговор о закупу по основу права првенства истекао, а правно лице испуњава услове који се захтевају за право пречег закупа. Право пречег закупа имају правна и физичка лица власници пољопривредних газдинстава под условима које смо навели у претходним цитираним члановима.

Приход државе као власника који издаје земљиште у закуп по основу права пречег закупа, по својој економској природи је закупнина као шири појам која у себи садржи земљишну ренту, али и накнаду за све припојене капитале земљи.

Циљ државе као власника је да убира што већи износ закупнине и да додатна улагања на свом земљишту валоризује тако што ће присвојити диференцијалну ренту II. Ту може доћи до конфликта интереса између закуподавца државе и закупца, јер ће купац настојати да што дуже закључи уговор о закупу како би за време важења закупа уговора он присвајао диференцијалну ренту II.

У литератури се могу наћи економски аргументи против права пречег закупа фаворизовања одређеног круга лица као купаца. Тако се фаворизују правна и физичка лица која се поред ратарства баве и сточарством, а доводе се у неповољан положај они пољопривредни произвођачи специјализовани само за ратарску производу. Због тога се са становишта економске науке истичу аргументи да институт права пречег закупа спречава ефикасну алокацију ресурса, максимизирање буџетских прихода државе (као власника), а ефекти друштвеног благостања се усмеравају према носиоцима овог права.²⁶ Не доводећи у питање снагу и оправданост ових економских аргумената, мора се узети у обзир природа пољопривредне производње, утицај екстерналија, трошкова страна укидања права пречег закупа. Може се поћи и од друге аргументације која није лишена економске логике.

Законодавац је имао у виду интересе локалних произвођача (власника система за наводњавање, објекта на државном земљишту, засада, власника стоке) који ће уз изграђене објекте имати услове за јефтинију и конкурентнију пољопривредну производњу, па ће бити у могућности да из оствареног дохотка исплате и закупнину власнику (држави). Напуштање института права пречег закупа значило би да пољопривредни произвођачи из целе Србије могу да узму учешће у надметању што би било у складу са њиховим правима загарантованим Уставом, а има донекле и економско оправдање. Међутим, поставља се питање ако земљу у Војводини узима у закуп пољопривредни произвођач из Шумадије који је производио под специфичним локалним климатским условима, да ли ће он понудити држави као власнику тог земљишта већу закупнину од пољопривредног произвођача из Војводине који познаје тржишне прилике и који је већ био у закупу, па је важење закупног

²⁶ Батуран, О. Ј., *Закуп државног пољопривредног земљишта*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, год. 48, бр. 3/2014, стр. 401.

уговора истекло. Неопходна је анализа трошкова производње коју организују локални пољопривредни произвођачи, уз већ постојећу пољопривредну инфраструктуру и трошкова под којима би производили произвођачи из осталих крајева Србије, укључујући и трошкове измештања постојеће пољопривредне инфраструктуре и изградње нове. Све би се ово одразило на цену пољопривредних производа, а из цене се надокнађује закупнина власнику земље. Полемику у стручној јавности изазивају и одредбе које не дозвољавају издавање земљишта у подзакуп. Економски аргументи иду у правцу укидања ограничења која се односе на подзакуп. Ова одредба се у пракси може изиграти организацијом „заједничке“ производње.²⁷ Намера законодавца је била да се спрече злоупотребе које су увек у пракси могуће. Не може се без одређене задршке прихватити став да купац који је платио највишу цену (закупнину) држави као власнику може да земљиште користи потпуно слободно. Мора се имати у виду да је пољопривредно земљиште добро од општег интереса и не може се користити у друге сврхе (осим изузетака утврђеним законом), а кроз издавање земљишта у подзакуп могу бити намирени интереси уговорних страна, а осујећен општи интерес.

Издавање у закуп пољопривредног земљишта и приходи по том основу су приходи буџета (60% средстава остварених од давања у закуп пољопривредног земљишта на територији Централне Србије је приход буџета Републике), остатак од 40% припада јединици локалне самоуправе на чијој се територији налази земљиште.²⁸ На овај начин се унапређује пољопривредна производња, стварају се услови за развој комерцијалних пољопривредних газдинстава, обезбеђује се равномернији рурални развој Републике Србије.

Доградња законских решења је потребна, али не постоји усаглашеност око укидања свих ограничења (право првенства, право пречег закупа, подзакуп) која стоје на путу тржишној алокацији ресурса у пољопривредној производњи. На проблеме који настају у примени Закона у пракси, посебно упућује Извештај Државне ревизорске институције²⁹ у коме се констатује да органи надлежни за спровођење Закона нису обезбедили ефикасно коришћење пољопривредног земљишта у државној својини. Процедура издавања државног земљишта у закуп је спора, неефикасна па закупци улазе у посед након отпочињања агроекономске године. Пољопривредници не могу на време да изаберу културу коју ће сејати, што доводи да значајне површине државног пољопривредног земљишта остану необрађене.

Економски је оправдано дати у закуп пољопривредно земљиште оним привредним субјектима који понуде највећу закупнину, али овај циљ треба помирити са општим интересом и природом пољопривредног земљишта које је

²⁷ Исто, стр. 403.

²⁸ Чл. 71 ЗПЗ

²⁹ Извештај о ревизији сврсисходности пословања, Ефикасност коришћења пољопривредног земљишта у државној својини, бр. 400-398/2022-04/49, Београд 2022.

опште добро. То значи да цена пољопривредног земљишта и закупнина као економске категорије и пољопривредна производња која се организује на државном земљишту треба да буде не само профитабилна, већ и у функцији очувања здраве животне средине, биљних и животињских врста и напретка друштвене заједнице.

*Nada Todorović, Ph.D., Full-time Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac*

LAND RENT AND LEASE IN THEORY AND PRACTICE

Summary

Land rent has been the subject of consideration of both classical and neoclassical economic theory. In contemporary economic conditions this issue has not lost its importance although, today, land rent is considered in the context of sustainable and human development and the protection and preservation of natural resources. As long there is a monopoly on natural resources (land, mineral wealth, forest) there will be valorization of the ownership rights through rent appropriation.

Basic forms of land rents are: absolute, differential I and II and monopoly land rent. Land rent and lease are not always the synonyms, since lease includes, in addition to rent, the compensation for all capitals attached to the land.

In this paper, the author has focused on the issues related to the lease of state-owned agricultural land in Serbia and the problems which appear in practice pertaining to the realization of preemptive rights. From previous experience it can be seen that the use of state-owned agricultural land in Serbia has not been efficient, as well as the application of the regulated legal procedures, which is often running late. Consequently, it is the state itself and farmers who suffer the greatest damage. There is a large area of state-owned agricultural land which remains uncultivated and, therefore, the state cannot valorize its ownership right over this land through rent appropriation.

Key words: *land rent, lease, state-owned agricultural land, preemptive rights.*

Литература

- Александрова, Н., *Закуп статуса у новој развојној економији*, Школа бизниса, бр. 1/2012.
- Батуран, О. Л., *Закуп државног пољопривредног земљишта*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, год. 48, бр. 3/2014.
- Вранчић, И., *Земљишне ренте, Политичка економија*, редактор: проф. др С. Јурин, Београд, 1976.
- Драгишић, Д., Илић, Б., Медојевић, Б., Павловић, М., *Основи економије - Изабрани текстови*, Београд, 2007.
- Закон о пољопривредном земљишту, Сл. гласник РС, бр. 62/2006, 65/2008 – др. закон, 41/2009, 112/2015, 80/2017 и 95/2018 – др. Закон
- Илић, Б., *Цена земље као фактор одрживог развоја*, Одржив развој, год. 1, бр. 2/2019.
- Илић, Б., Ђокић, З., Китановић, Д., Еремић, М., Серјевић, В., *Политичка економија*, Београд, 1995.
- Извештај о ревизији сврсисходности пословања, Ефикасност коришћења пољопривредног земљишта у државној својини, бр. 400-398/2022-04/49, Београд 2022.
- Јовановић, М., Ешкиња, И., *Градилишна рента*, Зборник Правног факултета Ријека, вол. 32, бр. 1/1991
- Лабудовић Станковић, Ј., *Економија за правнике*, Крагујевац, 2022.
- Максимовић, И., *Политичка економија*, Београд, 1979.
- Маркс, К., *Капитал III*, Загреб, 1948.
- Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, Сл. гласник РС, бр. 85/2014
- Тратник, М., Кисић, И., Јакобовић, С., *Апсолутна земљишна рента и ревалоризација цијене пољопривредног земљишта у Републици Хрватској с посебним освртом на Славонију и Барању - Концепт и компендиј*, Радови Завода за знанствени и умјетнички рад у Пожеги, бр. 11/2022.
- Шошкић, Д., *Основи политичке економије, Увод у елементе класичне теорије*, Београд, 1998.