

Pregledni rad

STATUS POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA KAO PRIRODNOG RESURSA U PROCESU PRISTUPANJA SRBIJE EU

Božo Drašković*

bozo.draskovic@ien.bg.ac.rs

Mihajlo Đukić*

mihajlo.ddjukic@ien.bg.ac.rs

Rezime

Proces pridruživanja Srbije EU sadrži kompleks političkih i ekonomskih, odnosno institucionalnih prilagodavanja društvenog sistema Srbije standardima EU. U ovom radu je istaknut specifičan aspekt procesa pridruživanja, a koji se odnosi na ekonomske aspekte liberalizacije prometa svojinskih prava nad prirodnim resursima, posebno poljoprivrednim zemljištem. Ekonomska logika zasnovana na slobodnom tržištu podrazumeva slobodno kretanje roba, kapitala i radne snage. Prirodni, obnovljivi i neobnovljivi resursi kao što su mineralna i rudna bogatstva, šume, vode, poljoprivredno zemljište su resursi koji su fiksirani za određeno geografsko područje. Ekonomska funkcija njihove upotrebe u funkciji razvoja podložna je slobodnim ulaganjima. Međutim, svojinska prava nad prirodnim resursima, kao prirodnim kapitalom predstavljaju nacionalno bogatstvo zemalja u kojima se nalaze. Moguća su dva pristupa u razmatranju svojinskih prava nad ovim resursima. Jedan je da se u Srbiji u okviru procesa pridruživanja EU, izvrši liberalizacija prenosa svojinskih prava nad poljoprivrednim zemljištem kao prirodnim resursom. Drugi pristup je da se nacionalnim zakonodavstvom ograniče, odnosno uvedu određene restrikcije u vezi sa slobodnim prenosom svojinskih prava. Iskustva u okviru EU u vezi sa ovim pitanjem su različita. Kreću se od liberalizacije prenosa svojinskih prava, do značajnog ograničavanja slobode transfera svojinskih prava nad poljoprivrednim zemljištem. U ovom radu autor izlaže argumentaciju u prilog ograničavanja liberalizacije svojinskih prava nad prirodnim resursima kao što je poljoprivredno zemljište.

Ključne reči: prirodni resursi, poljoprivredno zemljište, Evropska Unija, svojinska prava nad prirodnim resursima.

* Institut ekonomskih nauka, Beograd

UVOD

Poljoprivredno zemljište predstavlja suštinski različit faktor proizvodnje u odnosu na druge faktore, kao što su rad i kapital. Fizičke aktive stvorenog kapitala koje su u obliku građevinskih objekata i infrastrukture stacionirane unutar nekog tržišta relativno lako menjaju vlasnika, dok tržišna lokacija ostaje nepromenjena. Fizičke aktive iskazane u obliku roba lako menjaju tržište krećući se od tržišta gde su proizvedene prema tržištima gde će biti potrošene. Finansijske aktive predstavljaju oblike stvorenog kapitala koji se u uslovima razvijenog globalnog tržišta relativno lako sele iz jednog u drugi tržišni prostor čak i za nekoliko minuta u zavisnosti od brzine izdavanja naloga za transfere finansijskih sredstava. Takođe, radna snaga predstavlja relativno pokretljiv faktor proizvodnje i uslovljen je nivoom obrazovanja, odnosno individualnim nivoom ljudskog kapitala koji poseduje svaki pojedinac. Ljudi sa visokim nivoom obrazovanja, stručnim znanjima i iskustvima, relativno lako menjaju zaposlenje, a time i tržišne lokacije, odnosno zemlje. Sa opadanjem nivoa obrazovanja i veština sa kojima pojedinac raspolaže, opada i pokretljivost ovog faktora i unutar EU kao jedinstvenog tržišta. Poljoprivredno zemljište je fiksni resurs, vezan je za granice nekog tržišta, odnosno područja ili države na čijoj teritoriji se nalazi. Ovaj faktor definišemo još i kao nasleđeni prirodni kapital. On, kao i druge fiksne aktive, ne menja svoju tržišnu poziciju, ali je podložan promeni svojinskih prava nad njim u zavisnosti od nacionalnih ili regionalnih regulativa. Promena svojinskih prava unutar pojedinačnih država je najčešće liberalan uz određena antimonopolska ograničenja. Promet svojinskih prava nad poljoprivrednim zemljištem i dostupnost tržišnih transakcija nad njim licima koji nisu državljani zemalja na čijoj se teritoriji nalazi poljoprivredno zemljište je najčešće podložan nacionalnim, odnosno državnim ograničenjima. Promet svojinskih prava nad poljoprivrednim zemljištem, unutar zemalja članica EU, je liberalan. Međutim prenos svojinskih prava obavlja se tako da su građani i kompanije iz razvijenih zemalja kupci, a iz manje razvijenih zemalja najčešće prodavci. Ista zakonitost, kada se radi o poljoprivrednom zemljištu, važi i u svetskim okvirima.

Cene poljoprivrednog zemljišta zavise od izvedene tražnje. To znači da cene zavise o kretanju ponude i tražnje za robama nastalim iz proizvodnih procesa koji se odvijaju uz upotrebu poljoprivrednog zemljišta kao prirodnog kapitala. Ukoliko cene poljoprivrednih proizvoda rastu, tada raste i tržišna cena poljoprivrednog zemljišta i obrnuto. Standardna matrica prikazivanja promena uticaja ponude i tražnje na cene poljoprivrednih proizvoda, ima

ograničenu vrednost u objašnjavanju promene cena poljoprivrednog zemljišta. Ograničenje nastaje usled toga što je ukupna ponuda poljoprivrednog zemljišta kao prirodnog dobra ili prirodnog kapitala fiksna. Promene u korišćenju prirodnog kapitala zavise od primene tehnologije i inovacija u obradi poljoprivrednog zemljišta. Postavlja se pitanje: *Da li je teorijski i metodološki prihvatljivo posmatrati poljoprivredno zemljište isključivo iz ugla koji ga tretira kao svaki drugi stvoreni kapital?*

1. TEORIJSKO METODOLOŠKI ASPEKTI

Za potrebe ove analize polazi se od metodološke klasifikacije oblika kapitala na: ljudski kapital, prirodni kapital i stvoreni kapital. Moguće je prva dva oblika kapitala posmatrati kao kapital koji ima zajednički imenitelj – prirodno. Prirodni kapital predstavlja celokupna prirodna dobra koja su nastala nezavisno od ljudske ekonomske i neekonomske aktivnosti, a i samo ljudsko biće je *de facto* biće prirode. U prirodni kapital spadaju prirodna dobra, kontinuelni resursi (sunčeva energija, sila gravitacije, snaga vetra, kruženje vazduha i vode u različitim agregatnim stanjima). U prirodni kapital spadaju i neobnovljivi i obnovljivi resursi (flora i fauna, mineralne sirovine, ugljovodonici). Pod ljudskim kapitalom klasifikujemo prirodno ljudsko biće sa svojim kulturnim nasleđem, obrazovanjem i sposobnošću da vrši inovacije kroz intervencije unutar prirodnih zakonitosti. U stvoreni kapital spadaju kumulirane aktive fiksnog i finansijskog kapitala. Fiksni kapital predstavlja kapital koji je nastao kroz aktivnosti prethodnih i sadašnjih generacija ljudi, a obuhvata: građevinske objekte, infrastrukturu, mašine, opremu. Finansijski kapital predstavlja kumulirane novčane i finansijske aktive (zlato kao novac, papirni novac, akcije, obveznice, kreditni novac, potraživanja).

Savremena ekonomska nauka fokusirana je na proučavanje, analiziranje i otkrivanje zakonitosti ekonomskog funkcionisanja stvorenog fiksnog i finansijskog kapitala, kao i njihovih međusobnih odnosa. Posmatranje prirodnih dobara, kao prirodnog kapitala je izvan pažnje savremene ekonomske teorije. Izuzeće su oblasti ekonomije koje se bave kompleksnim odnosima između ekonomije i zaštite životne sredine. Ukoliko se izuzme ekonomija zaštite životne sredine, ekonomska nauka se udaljila od nekih pitanja vezanih za ekonomski značaj prirodnog kapitala koja su otvorili i postavili Fransoa Kene i Dejvid Rikardo (Rikardo, 1821; 2012) . Za razliku od klasične ekonomske teorije, savremena ekonomska nauka zapostavila je razmatranje kompleksnih

pitanja vezanih za uzajamni odnos između stvorenog i prirodnog kapitala. Sadašnja dominirajuća ekonomska teorija prirodni kapital i prirodna dobra posmatra iz ugla ekonomske korisnosti primenjujući fundamentalne modele analize ponude i tražnje za retkim ili oskudnim resursima. Ekonomska teorija se podelila u vezi sa problemom teorije vrednosti na marginalističku, odnosno subjektivnu teoriju, koja je danas dominantna i na radnu teoriju vrednosti koja je potisnuta u drugi plan još od prvih decenija dvadesetog veka.

Dve su oblasti pitanja kojima se bavi savremena ekonomska teorija, a vezana su za prirodna dobra i/ili prirodni kapital, a odnose se na pitanja ekonomskih aspekata zagađenja životne sredine i ekonomskih implikacija koje nastaju usled klimatskih promena. Drugi aspekt se odnosi na pitanja i probleme vezane za dinamiku eksploatacije neobnovljivih i obnovljivih prirodnih resursa, odnosno prirodnog kapitala. Ukoliko prirodne resurse, bar većinu njih, nesporno posmatramo kao prirodni kapital i sastavnu kariku u nastajanju roba i robnih vrednosti, onda se ovo pitanje može posmatrati i iz ugla veze prirodnih dobara u kreiranju robne, odnosno tržišne vrednosti.

Ovde je neophodno da razjasnimo bitne dimenzije pojmova prirodno dobro, prirodne vrednosti i prirodni kapital. Prirodna dobra su širi pojam i obuhvataju sva dobra nastala nezavisno od ljudske aktivnosti. Ona za ljudski rod predstavljaju prirodnu datost. Ona obuhvataju: zemljište, geološko nasleđe, vazduh, mora, okeane, a time i sve vode, biljne i životinjske vrste kao i obnovljive i neobnovljive i kontinualne resurse (energiju sunca, gravitaciju, snagu vetra). Prirodna dobra postaju prirodne vrednosti u zavisnosti od toga na koji način i kako ih je u svom civilizacijskom napretku ljudska vrsta spoznavala i razumevala zakonitosti prirode, a neke od njih na osnovu tehnoloških inovacija uspevala da potčini u svoju korist. Potčinjavanje prirodnih dobara, odnosno prirodnih vrednosti, samo nekih od njih, kao proizvodnih resursa za potrebe sopstvene proizvodnje, a samim tim i ekonomske aktivnosti, prirodna dobra postaju prirodni kapital. U tržišnim odnosima definisanih svojinskih prava, prirodna dobra postaju roba, sredstvo razmene i samim tim dobijaju tržišnu cenu. Za transformaciju prirodnog dobra, odnosno prirodnog kapitala u tržišni kapital od uticaja su inovacije i na njima zasnovan tehnološki napredak, koji elemente iz prirode pretvara u robu dajući joj u okolnostima ponude i tražnje i tržišnu vrednost. Zemljište predstavlja prvo prirodno dobro i prirodni resurs koji se u ljudskoj upotrebi transformisao iz prirodnog kapitala u tržišni, odnosno ekonomski kapital. I to na dva načina. Prvi način nastaje na činjenici da zemljište kao prirodno dobro uz prirodne resurse, snagu sunca i prirodne resurse uticaja klime (vode, vlažnosti i toplote) predstavlja ambijent u kome

sama priroda stvara floru i faunu koja predstavlja materiju neophodnu za ljudsku egzistenciju i ishranu. Čak i pre bilo kakve organizovane proizvodne aktivnosti ljudskog bića, sakupljane plodova i lov, predstavljaju korišćenje prirodnog kapitala za neposrednu egzistencijalnu potrošnju. Ovde se zapravo ne radi ni o kakvoj proizvodnji, a ljudska aktivnost se svodi na utrošak vremena koje je potrebno da se obavi sakupljačka aktivnost ili pak aktivnost lova. U vezi sa ovim još je u XVIII veku Adam Smit analizirao razmenu između lovaca koji love dabrove i lovaca koji love jelene. "U onom ranom i surovom stanju društva koje prethodi i akumulaciji kapitala i prisvajanju zemlje, čini se da je srazmera između količina rada koje su potrebne za sticanje različitih predmeta bio jedina okolnost koja je mogla sačinjavati neko pravilo za zamenu jednog predmeta za drugi. Na primer, ako kod nekog lovačkog naroda staje obično dvaput toliko da se ubije dabar koliko da se ubije jelen, prirodno je da će se jedan dabar menjati, ili da će on biti vredan dva jelena. Prirodno je da ono što je obično proizvod rada od dva dana ili dva sata, obično vredi dvaput više od onoga što je proizvod rada od jednog dana ili jednog sata."¹

Drugi način pretvaranja zemljišta kao prirodnog dobra (kapitala) u stvoreni kapital čine proizvodi koje ljudi proizvode na osnovama obrađivanja zemljišta, a proizvodi dobijeni od upotrebe poljoprivrednog zemljišta postaju roba, odnosno stvoreni, a zatim i novčani kapital kroz razmenu tih proizvoda između različitih društvenih grupa u okviru podele rada. U ovom slučaju zemljište kao prirodno dobro (prirodni kapital) predstavlja bazu iz koje nastaje stvoreni kapital, tržišni proizvod koji u konkurenciji proizvodnje, ponude i tražnje dobija novčani oblik.

Samo zemljište kao prirodno dobro, odnosno prirodni kapital još uvek nije roba, nema suštinske karakteristike stvorenog kapitala.² Zemljište kao prirodno dobro, prirodni resurs, kao baza za proizvodnju samo po sebi nije stvoreni kapital. Pri tome, poljoprivredni proizvodi dobijeni sa tog istog zemljišta su stvoreni, odnosno proizvedeni kapital i dobijaju kroz razmenu tržišnu vrednost. Kroz istoriju uspostavljanje svojinskih prava nad zemljištem kao prirodnim dobrom, koje se odvijalo kroz naseljavanja, osvajanja i podele prava nad zemljištem unutar zajednica, zemljište kao prirodni kapital, pod dejstvom tržišnih odnosa postaje klasičan kapital iako nije stvaran od strane

¹ Smit (1970), str. 103.

² Svakako postoje izuzeci, koji nastaju sa ulaganjima rada i sredstava u poboljšanje kvaliteta, odnosno rodosti zemljišta. Istorijski to su slučajevi navodnjavanja zemljišta u dolinama reka. Danas su to ulaganja u infrastrukturu, pristupne puteve, sisteme za navodnjavanje, dodavanje mineralnih đubriva za poboljšanje prinosa, upotreba herbicida i pesticida.

samog čoveka. Zemljište, usled uspostavljanja svojinskih prava, počinje i samo da biva predmet tržišnih transakcija, koje se odvijaju na identičan način kao što se to radi sa stvorenim (proizvedenim) kapitalom. Tržišna ekonomija, zemljište kao prirodni kapital, na navedeni način, transformiše u predmet kupovine i prodaje, nezavisno od toga što samo zemljište nije bilo predmet bilo kakve proizvodne aktivnosti čoveka. Opisana razlika između stvorenog i od prirode nasleđenog kapitala, služi kao polazište za moguću interpretaciju vezanu za uspostavljanje zakonodavstva koje ograničava tržišne transakcije vezane za zemljište kao prirodni kapital. Pojednostavljeno iskazano. Proizvodi dobijeni od upotrebe zemljišta uz primenu različitih tehnologija, odnosno uz upotrebu fiksnog i ljudskog kapitala su roba, odnosno stvoreni kapital i podležu neograničenim slobodnim tržišnim odnosima ponude i tražnje. Na bazi tih mehanizama proizvodi dobijaju u vremenu različitu cenu, odnosno tržišnu vrednost. Na drugoj strani, zemljište kao samostalni prirodni resurs, odnosno prirodni kapital, najčešće može biti podvrgnuto slobodnim tržišnim transakcijama. Takođe, kada se radi o zemljištu različite zemlje na nacionalnom nivou definisana svojinska prava, odnosno prava korišćenja i regulativom ograničavaju slobodne transakcije zemljišta kao bilo koje druge robe. Transakcije sa zemljištem kao prirodnim dobrom (prirodnim kapitalom) ograničene su nacionalnim regulativama i uglavnom te regulative ograničavaju slobodne transakcije vezane za poljoprivredno zemljište kao prirodni resurs. Ista pravila važe u većini zemalja i za eksploataciju drugih obnovljivih i neobnovljivih prirodnih resursa, kao što su rudna bogatstva, eksploatacija nafte, korišćenje šumskih i vodnih resursa.

Drugo ne manje značajno pitanje se odnosi na ireverzibilnost stvorenog (fiksnog i finansijskog kapitala) u prirodni kapital. U kratkoj napred izloženoj interpretaciji uzajamnih odnosa između prirodnog i stvorenog kapitala pokazuje se da je prirodni kapital izvorište stvorenog fiksnog i finansijskog kapitala. Dinamika stvaranja fiksnog kapitala zavisi od prirodnih resursa, sposobnosti ljudskog rada i tehnoloških inovacija. Kao posledica proizvodne aktivnosti nastaju pored pozitivnih i negativne eksternalije. Negativne eksternalije izražavaju se u eksploataciji neobnovljivih resursa kao i u zagađenju životne sredine. Tok je jednosmeran. Prirodni resursi se procesom proizvodnje transformišu u proizvode pogodne za ljudsku finalnu i proizvodnu potrošnju. Obnovljivi resursi se mogu koristiti održivo ukoliko eksploatacija resursa ne prevazilazi prirodne količine samoobnavljanja istih tih resursa. Kada se radi o neobnovljivim prirodnim resursima, njihova eksploatacija ima konačnu izvesnost da će usled kontinuirane eksploatacije u protoku vremena u buduće

biti konačno završena njihova eksploatacija, te da će u budućnosti prestati da postoje. Dakle, prirodni kapital će se transformisati u procesu proizvodnje u fiksni kapital, a kao takav u budućnosti će biti potrošen. Posledica eksploatacije prirodnih obnovljivih i neobnovljivih resursa je i zagađenje prirodne sredine. Obrnut proces pretvaranja stvorenog fiksnog i finansijskog kapitala u prirodni kapital je ograničen, a u pojedinim slučajevima je nemoguć. Radi se o ireverzibilnosti čitavog procesa. Ireverzibilnost nije moguća u slučajevima eksploatacije neobnovljivih resursa. Mogućnost obrnutog toka, upotrebe fiksnog – stvorenog i finansijskog kapitala u funkciji obnavljanja prirodnog kapitala moguća je samo u slučajevima kada se radi o obnovljivim prirodnim resursima. Proces je moguće obaviti na dva načina. Prvi je kada dođe do obustavljanja ekonomske aktivnosti u upotrebi prirodnog obnovljivog resursa i ostavi se neophodno vreme da se prirodni obnovljivi resursi samoobnovne, odnosno regenerišu. Radi se o obustavljanju proizvodnih aktivnosti koje se zasnivaju na eksploataciji prirodnih resursa. Ovaj proces je moguć i usled delovanja inovacija i izmena tehnologije, kada nove tehnologije učine da određeni resurs nije više neophodan za određenu ekonomsku aktivnost, jer ga supstituiše neki drugi prirodni resurs. Iskorak u tom pravcu je na primer proces zamene eksploatacije uglja u proizvodnji električne energije sa proizvodnjom električne energije iz potencijala voda, korišćenja solarne energije i energije vetra.³ Stvoreni, fiksni kapital ima sklonost da maksimizira profit, ne retko i na štetu eksternih troškova i životne sredine, na štetu održivosti prirodnih resursa i na štetu rizika od klimatskih promena.

Drugi način je kada se nužno ne obustavlja ekonomska aktivnost u eksploataciji obnovljivih prirodnih resursa, već se angažuje, odnosno investira finansijski i fiksni kapital u obnavljanje prirodnih resursa. Primer ovog načina su ulaganja u prečišćavanje otpadnih voda, ulaganje u prečišćavanje gasova iz proizvodnih postrojenja ili iz sagorevanja ugljovodonika u automobilima.

Poljoprivredno zemljište je prirodni samoobnovljivi resurs koji je moguće obnavljati kombinacijom “odmaranja” zemljišta (ustezanja od eksploatacije) na određeni vremenski period, ali i finansijskim ulaganjima u navodnjavanje, održavanje biodiverziteta, uticanjem na smanjenje negativnih dejstava ekonomske aktivnosti na klimatske promene.

Saglasno napred izloženom moguće je izvesti zaključak da je zemljište uopšte, kao i šume, vode, jezera, okeani, prirodni samoobnovljivi resurs. Da je neizostavan uslov ekonomske aktivnosti ljudskog bića. Da služi kao

³ Drašković (1998, 2012).

polazište za proizvodnju fiksnih aktiva i finansijskog kapitala. Da su proizvodi zasnovani na prirodnom kapitalu tržišne robe i podležu zakonitostima ponude i tražnje i iz njih izvedenih tržišnih vrednosti odnosno cena. Istovremeno samo zemljište, odnosno poljoprivredno zemljište kao prirodni resurs, kao dar prirode, na osnovu dodeljenih svojinskih prava može biti predmet tržišnih transakcija. S obzirom na to da se radi o dodeljenim svojinskim pravima, otvorena je mogućnost za državne intervencije u ograničavanju prava prometa poljoprivrednog zemljišta kao prirodnog dobra, prirodne vrednosti, odnosno prirodnog kapitala.

2. POLJOPRIVREDNO ZEMLJIŠTE KAO ČINILAC TRŽIŠTA

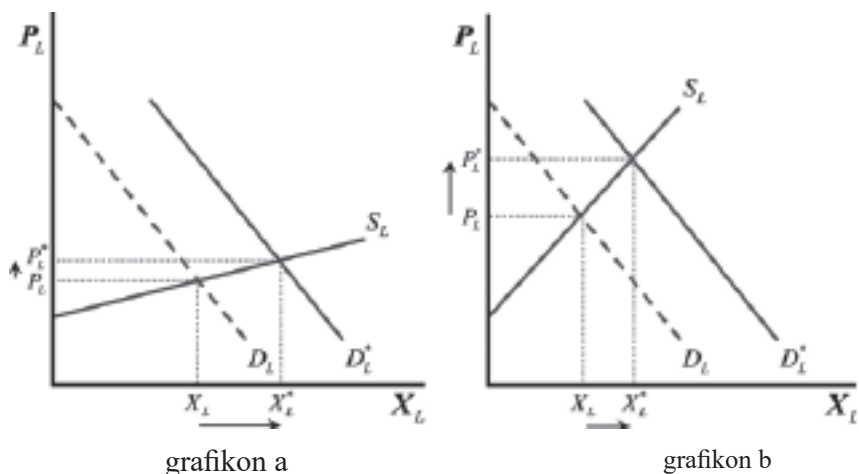
Ključne karakteristike poljoprivrednog zemljišta su sadržane u tome što je ono prirodno dobro, odnosno prirodni kapital. Poljoprivredno zemljište predstavlja resurs sa fiksnom ponudom, ono je samoobnovljiv resurs u procesima koji mogu trajati i više hiljada godina. Ono je uslov egzistencije flore i faune, a time i same ljudske vrste. Predstavlja bazični element za ekonomsku aktivnost. Tehnološke inovacije utiču na to da usled njihove primene, poljoprivredno zemljište postaje ekonomski ekonomičniji i efikasniji faktor proizvodnje. Poljoprivredno zemljište predstavlja i resurs u kome se skladište negativne eksternalije ljudske ekonomske ali i drugih neekonomskih aktivnosti (eksperimenti sa upotrebom nuklearnih i drugih toksičnih materijala). Poljoprivredno zemljište predstavlja i sa stanovišta nacionalnih regulativa oskudan resurs koji je podvrgnut posebnim merama zaštite i regulisanja.

Za razumevanje poljoprivrednog zemljišta kao predmeta tržišnih transakcija najčešće se ono posmatra iz ugla standardnih modela ponude i tražnje. Ovde ćemo interpretirati sam pristup i kritičke refleksije u odnosu na taj pristup.

Pođimo od standardnog modela. Na grafikonu br. 1 u nastavku prikazana je ponuda poljoprivrednog zemljišta i to tako da je na levoj strani na *grafikonu a* prikazana na horizontalnoj osi obilnija ponuda poljoprivrednog zemljišta u nekom vremenskom intervalu sa X_L na X_L^* što za implikaciju ima pomeranje krive ponude zemljišta udesno. Istovremeno cene zemljišta su porasle neznatno iz tačke P_L u tačku P_L^* . Na *grafikonu b* prikazan je odnos kada je ponuda zemljišta manja iz tačke X_L na X_L^* pri čemu dolazi do pritiska na rast cena poljoprivrednog zemljišta iz tačke P_L u tačku P_L^* .⁴

⁴ Lovre i Lovre (2017).

Grafikon 1. Promene ponude i tražnje za zemljištem



Izvor: Hertel and Baldos (2016), Pp 47.

Na grafikonu br. 1 prikazana je standardna tržišna relacija, koja važi za bilo koju vrstu robe ili usluge koja se nudi na konkurentskom tržištu i gde ponuda robe nije fiksna. Grafički model je primenjiv u slučajevima kada tražnju za zemljištem posmatramo u koncentričnim krugovima. To znači da se resurs poljoprivredno zemljište posmatra ne kao fiksno već promenljivo sa stanovišta širenja tražnje iz razvijenih zemalja i povećanja ponude koja dolazi od resursa poljoprivrednog zemljišta iz nerazvijenih zemalja. U suštini zbir ukupne ponude poljoprivrednog zemljišta na svetskom nivou je fiksna. O ovom aspektu ponude bavićemo se analitički u narednom delu teksta.

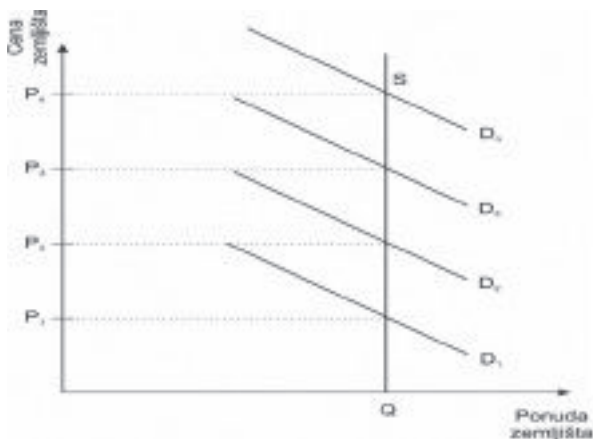
U vezi sa napred prezentiranim grafikonima, postavlja se pitanje: *Da li je navedeno objašnjenje o promeni ponude i tražnje za poljoprivrednim zemljištem zadovoljavajuće kada se ima u vidu da je ponuda zemljišta kao robe fiksna?* Naime, napred opisan odnos između ponude i tražnje kada se radi o zemljištu može se primeniti na zakup zemljišta, kao i na proizvode koji se dobijaju iz poljoprivredne proizvodnje, ali ne i na samo zemljište kao prirodni resurs. U čemu je problem? Ponuda zemljišta je fiksna. Zemljište kao proizvodni resurs nije moguće fizički seliti sa jedne lokacije na drugu. Dakle radi se o nepokretnom, stabilnom resursu koji se nalazi na određenoj državnoj teritoriji. Na ponudu i tražnju za zemljištem i upotrebu zemljišta na

nacionalnom nivou (teritoriji jedne države), utiče nivo cena poljoprivrednih proizvoda, nivo državnih intervencija (odnosno subvencija), kao i nivo ekonomskog razvoja zemalja i nivo raspoloživog finansijskog kapitala.

Ukoliko je ponuda ukupnog zemljišta jedne države fiksna, isto pravilo važi i za ukupnu svetsku ponudu poljoprivrednog zemljišta, onda će na cene zemljišta uticati nivo cena poljoprivrednih proizvoda uvećan za iznos subvencija. U slučajevima da ne postoje subvencije od značaja je samo nivo cena poljoprivrednih proizvoda koji se formira na određenoj teritoriji, državi ili pak grupaciji država.

Ključna činjenica u ovom modelu je da je ponuda zemljišta fiksna. Cenovna elastičnost tražnje za poljoprivrednim zemljištem postoji, ali ona nema uticaj na ukupnu ponudu, odnosno količinu (Q), ponude poljoprivrednog zemljišta. Ovde imamo paradoks da postoji cenovna elastičnost tražnje, a da ona ne zavisi od ponude samog resursa poljoprivrednog zemljišta, već od izvedenih proizvoda koji su nastali upotrebom zemljišta kao prirodnog dobra, odnosno prirodnog kapitala. Dakle, radi se o tome da dolazi do promena cena, a da se istovremeno ukupna ponuda raspoloživog resursa, poljoprivrednog zemljišta ne menja.

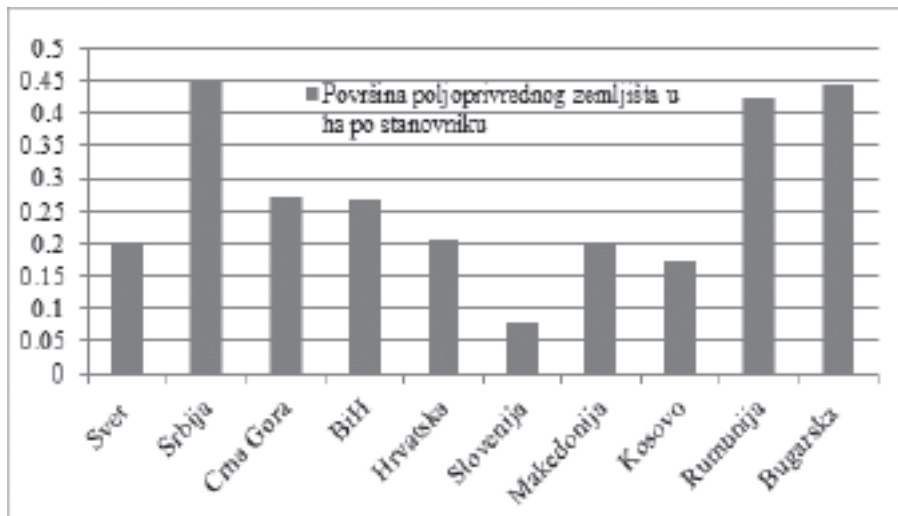
Grafikon 2. Tražnja za poljoprivrednim zemljištem i kretanje cena poljoprivrednog zemljišta



Na grafikonu br. 2 pomeranje cene poljoprivrednog zemljišta prikazane na vertikalnoj osi posredstvom tačaka $P_1, P_2, P_3, \dots, P_n$ pri fiksnoj ponudi poljoprivrednog zemljišta "S" tražnja za zemljištem utiče na rast cena u opsegu od D_1 do D_n . Na kretanje cena poljoprivrednog zemljišta uz druge nepromenjene uslove na finansijskom tržištu, utiče rast cena poljoprivrednih proizvoda, dohodak stanovništva, potrošačke navike, kretanje broja stanovnika, tehnološke inovacije i genetičke intervencije, otvorenost spoljnog tržišta ponude i tražnje za proizvodima iz sektora poljoprivredne proizvodnje. S obzirom na to da je ponuda zemljišta na grafikonu iskazana u taki Q fiksna, tržišne cene poljoprivrednog zemljišta se kreću po liniji "S" u tačkama po vertikalnoj osi od P_1 do P_n pod uticajem napred navedenih faktora.

U vezi sa agregatnom ponudom poljoprivrednog zemljišta, možemo izvesti tvrdnju da je ona fiksna. Međutim, kada ukupnu količinu raspoloživog poljoprivrednog zemljišta vlasnički segmentiramo na manje celine, poljoprivredne posede, onda se susrećemo sa mogućnošću da ponudu i tražnju za poljoprivrednim zemljištem posmatramo na način kako je to opisano u tekstu na osnovu grafikona br. 1. U okviru tih pretpostavki kretanje cena će zavistiti od odnosa ponude i tražnje, sve dok se tržište ne koncentriše do nivoa monopola, kada počinju da funkcionišu samo cene proizvoda dobijenih iz poljoprivrede, a ponuda resursa poljoprivredno zemljište prestaje da postoji. Na isti način možemo da posmatramo i stanje kretanja ponude i tražnje za poljoprivrednim zemljištem unutar Evropske Unije (EU). Ponuda poljoprivrednog zemljišta unutar "starih" razvijenih zemalja članica EU je fiksna. Tržište se već stabilizovalo i zapravo unutar tih zemalja skoro da su marginalne transakcije vezane za promet poljoprivrednog zemljišta. Ponuda poljoprivrednog zemljišta dolazi iz pridruženih, novih članica EU, kao i članica koje se nalaze u predvorju Evropske Unije, kao što su Srbija, Crna Gora, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Albanija.

Grafikon 3. Raspoloživo poljoprivredno zemljište po stanovniku



Izvor: Proračuni na osnovu nacionalnih statistika o površinama poljoprivrednog zemljišta i broja stanovnika.⁵

Poljoprivredno zemljište kao resurs na svetskom nivou u odnosu na broj stanovnika predstavlja izuzetno redak resurs. Prosek poljoprivredne površine po stanovniku na nivou sveta iznosi svega 0,2 ha (grafikon br. 3). U odnosu na svetski prosek na nivou ili ispod tog nivoa nalaze se članice EU, Hrvatska i Slovenija. Od kandidata su tu sa nižim od svetskog proseka još i Kosovo kao posebna jedinica i Makedonija koja je na nivou svetskog proseka. Kandidati za ulazak u EU: Crna Gora i BiH, se nalaze neznatno iznad svetskog proseka. Srbija kao kandidat za ulazak u EU ima po stanovniku za više od dva puta veću površinu poljoprivrednog zemljišta od svetskog proseka, čak nešto veći prosek od novih članica EU iz istočne Evrope, Rumunije i Bugarske.

Istorijski posmatrano, vlasništvo nad poljoprivrednim zemljištem u Srbiji nije bilo ukinuto dolaskom komunističke vlasti posle drugog svetskog rata. Preko 82% poljoprivrednog zemljišta je bilo u rukama malih ruralnih posjednika. Posed zemljišta u pojedinačnoj privatnoj svojini je bio ograničen na 10 ha u ravničarskim i na 20 ha u brdsko-planinskim područjima. Deo kompleksa poljoprivrednog zemljišta je bio skoncentrisan

⁵ Đukić (2017).

u velikim poljoprivrednim kombinatima. Nakon promena političkog sistema iz 90-tih godina prošlog veka, došlo je do privatizacije velikih kompleksa poljoprivrednog zemljišta, mada u vlasništvu privatnih kompanija najveći posedi imaju pojedinačno ne više od 30.000 ha.

Tabela 1. Veličina poljoprivrednih gazdinstava u Srbiji

Veličina farme u Srbiji	Procentualna zastupljenost
< 2 ha	8 %
2-5 ha	17,3 %
5-10 ha	18 %
10-20 ha	12,7 %
20-30 ha	5,4 %
30-50 ha	5,9 %
50-100 ha	9,1 %
> 100 ha	23,6 %

Izvor: <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/public/ReportView.aspx>

Po veličini zemljišta sa kojim u vlasništvu raspolažu poljoprivredna gazdinstva, odnosno farme u Srbiji do 5 ha je njih oko 25% od ukupnog broja poljoprivrednih gazdinstava (tabela br. 1). U Evropskoj uniji takve farme čine 69,3% svih farmi (tabela br. 2).

Tabela 2. Veličina poljoprivrednih gazdinstava u EU (28)

Veličina farme u EU	Procentualna zastupljenost
< 2 ha	49,1 %
2-5 ha	20,2 %
5-10 ha	10,9 %
10-20 ha	7,5 %
20-30 ha	3%
30-50 ha	3%
50-100 ha	3%
> 100 ha	3%

Izvor: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

Posed veličine od 5 do 20 ha u Srbiji ima ukupno 30,7% farmi, a u EU 18,4%. Više od 100 ha u Srbiji poseduje 23,6% farmi, dok je njihov procenat u EU svega 3% od svih farmi.

Prezentirani podaci u tabelama br. 1 i br. 2 pokazuju da je dinamičniji proces koncentracije vlasništva nad poljoprivrednim zemljištem u Srbiji u odnosu na proseke koji postoje u EU. Mada treba imati u vidu da prosek EU ne odražava i suštinske razlike u koncentraciji poseda koji se odvijaju u pojedinačnim zemljama unutar EU. Za pojedine zemlje EU, kao što su Holandija i Austrija, karakterističan je snažno razvijen sistem kooperativa koje povezuju farmere sa manjim posedima poljoprivrednog zemljišta u snažne grupacije primarnih proizvođača i prerađivača poljoprivrednih proizvoda. Takvi primeri su u Holandiji u industriji mleka Frizeland, a u Austriji u industriji šećera.

3. TRGOVINA POLJOPRIVREDNIM ZEMLJIŠTEM U SVETU

Podaci o prometu poljoprivrednog zemljišta vode se na nacionalnom nivou i najčešće su pouzdani u zemljama u kojima postoji razvijen sistem katastra poljoprivrednog zemljišta i poreske evidencije prenosa svojinskih prava. U zemljama u kojima nisu razvijene te institucije, podaci o prometu su nepotpuni i nedovoljno pouzdani. Ono što je bitno u vezi poljoprivrednog zemljišta je to što se radi o resursu koji fizički ne menja svoju lokaciju, pa samim tim sa poboljšanjem evidencije vlasništva i oporezivanjem vlasnika može se u budućnosti doći do sigurnih podataka o prometu i izmenama svojinskih prava.

U nedostatku pouzdanih podataka o prometu svojinskih prava na poljoprivrednom zemljištu, autori koji se bave ovim pitanjima prinuđeni su da se oslanjaju na podatke koje prikuplja međunarodna neprofitna organizacija GRAIN⁶. Iz izveštaja (Grain, 2016) u međunarodnim okvirima, u period od 2006. do 2016. godine, ostvarena je u svetu kupovina i prodaja oko 30 miliona hektara poljoprivrednog zemljišta.⁷

Najveći promet poljoprivrednog zemljišta realizovan je u Australiji (preko 7 miliona hektara), Brazilu (2,7 miliona), Rusiji (2,5 miliona) i Sudanu

⁶ U ovom tekstu smo se oslonili na izvore podataka koje su interpretirali autori: Lovre i Lovre (2017).

⁷ Prema proceni Borrás and Franco (2010) ukupno izvršen promet poljoprivrednog zemljišta u svetu do 2010. godine iznosio je blizu 100 miliona hektara.

(2,3 miliona hektara). Rusija i Australija predstavljaju zemlje u kojima je ponuda poljoprivrednog zemljišta u odnosu na broj stanovnika, relativno obilan resurs. Promet poljoprivrednog zemljišta unutar „starih“ zemalja EU (15) je marginalan, odnosno neznatan i iznosi manje od 10.000 ha i to u Velikoj Britaniji 5.600 ha i u Španiji 5.050 ha. Nizak nivo transakcija sa poljoprivrednim zemljištem unutar starih članica ili centra EU ukazuje da je preraspodela vlasništva davno dovršena na jednoj strani i da postoje snažne restriktivne mere vezane za ograničavanje slobodnog tržišta prometa ovim prirodnim resursom za potencijalne učesnike izvan EU.

Druga ključna dimenzija prezentiranih podataka je to što najveći iznos investicija za kupovinu poljoprivrednog zemljišta u svetu dolazi iz najrazvijenijih zemalja sveta među kojima je i Kina, kao i zemalja koje imaju značajno učešće u svetskoj trgovini naftom. Razvijene zemlje EU (ukupno 15), u ukupnoj trgovini, odnosno kupovini poljoprivrednog zemljišta su učestvovala sa oko 10 miliona ha.

Prema raspoloživim podacima, od ukupno kupljenih 30 miliona hektara poljoprivrednog zemljišta u svetu u periodu 2006-2016 godina, SAD i Velika Britanija su kupile ukupno 9,7 miliona hektara ili 32,31% ukupnih kupovina. Sve razvijene zemlje, uključujući SAD i Veliku Britaniju, su kupile ukupno 18,9 miliona hektara ili 62,95% svih kupovina. Kina je učestvovala u transakcijama kupovine sa 2,7 miliona ha ili sa 8,94% svih transakcija. Ukupno pet arapskih, uglavnom pustinjskih zemalja, izvoznica nafte (UA Emirati, Katar, Saudijska Arabija, Alžir i Libija) ukupno su kupile 3 miliona hektara poljoprivrednog zemljišta ili 10% ukupnih transakcija kupovine zemljišta. Cene po kojima su izvršene transakcije kupovine su različite i zavise od regiona, plodnosti zemljišta, klimatskih uslova i kultura koje se uzgajaju na zemljištu.

Za Srbiju je karakteristično da cene poljoprivrednog zemljišta zavisno od regiona i veličine i kreću se od 1.000 EUR po hektaru do 12.000 EUR po hektaru u ravničarskim područjima pokrajine Vojvodine. Mada je izuzetno retka ponude poljoprivrednog zemljišta u „starim“ članicama EU, cene hektara poljoprivrednog zemljišta kreću se iznad 50.000 EUR po hektaru.

4. SRBIJA, LIBERALIZACIJA TRGOVINE POLJOPRIVREDNIM ZEMLJIŠTEM I SPORAZUM O STABILIZACIJI I PRIDRUŽIVANJU (SSP)

Ključna odredba SSP-a⁸ koja se odnosi na pitanja sticanja svojinskih prava nad nepokretnostima na teritoriji Srbije definisana je u članu 63, stav 2. U celosti navedeni stav glasi:

„Po stupanju na snagu ovoga Sporazuma Srbija će da dopusti državljanima država članica Evropske unije da stiču svojinu nad nepokretnostima u Srbiji, uz potpunu i celishodnu primenu postojećih postupaka. U periodu od četiri godine od stupanja na snagu ovoga Sporazuma Srbija će postepeno usklađivati svoje zakonodavstvo koje se odnosi na sticanje svojine nad nepokretnostima u Srbiji kako bi državljanima članica Evropske unije osigurala isti tretman kao i svojim državljanima“.

Navedenim članom je definisano da će u periodu od 4 godine od dana stupanja na snagu Sporazuma, građani zemalja članica EU steći pravo da bez bilo kakve diskriminacije u odnosu na građane Srbije dobiju mogućnost da stiču prava nad nepokretnostima u Srbiji. Sticanje svojinskih prava nad stambenim objektima, stanovima i drugim sličnim nepokretnostima, građanima iz EU nije u međuvremenu ograničavano. Međutim, ograničenja su se odnosila na sticanje svojinska prava nad poljoprivrednim zemljištem. U okviru pojma nepokretnosti je obuhvaćeno pored građevinskih objekata i poljoprivredno zemljište, kao nepokretnost. Period od četiri godine je istekao 1. septembra 2017. godine i tada je trebalo da stupi na snagu pravo da strana fizička lica mogu sticati svojinska prava nad poljoprivrednim zemljištem.

U međuvremenu, pre navedenog roka, tokom avgusta 2017. godine Vlada Republike Srbije je predložila izmene Zakona o poljoprivrednom zemljištu⁹ čijim odredbama su stvorene prepreke građanima drugih država EU da stiču svojinu nad poljoprivrednim zemljištem.

⁸ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) je međunarodni sporazum koji su sklopili s jedne strane zemlje EU (posredstvom Evropskog saveta) i Republika Srbija s druge strane. Sporazum je stupio na snagu 1. septembra 2013. godine.

⁹ Zakon o poljoprivrednom zemljištu, (2017).

U Zakonu se navodi da državljani, država članica EU poljoprivredno zemljište u privatnoj svojini u skladu sa SSP, mogu sticati pravnim poslom uz naknadu ili bez naknade pod određenim uslovima definisanim u Zakonu.

Ograničenja su definisana u čl. 72 đ i svode se na sledeće:

- fizičko lice koje kupuje poljoprivredno zemljište mora biti stalno naseljeno u lokalnoj zajednici (opštini) na čijoj teritoriji se nalazi poljoprivredno zemljište;
- fizičko lice koje kupuje poljoprivredno zemljište mora da ispunji uslov da je obrađivalo najmanje tri godine zemljište koje je predmet kupoprodaje;
- fizičko lice koje kupuje poljoprivredno zemljište mora da ima registrovano poljoprivredno gazdinstvo koje je poslovno aktivno;
- fizičko lice koje kupuje poljoprivredno zemljište mora da poseduje u vlasništvu opremu i mehanizaciju za obavljanje poljoprivredne proizvodnje;

Pored navedenih ograničenja postoje sledeća dodatna ograničenja u pogledu poljoprivrednog zemljišta:

- predmet prodaje stranim fizičkim licima može da bude samo poljoprivredno zemljište koje je u privatnom vlasništvu;
- zabrana prodaje kao poljoprivrednog, je prodaja zemljišta za koje je određena namena da bude građevinsko zemljište;
- ne nalazi se u zoni zaštićenih prirodnih dobara;
- ne graniči se sa vojnim postrojenjima, objektima ili kompleksima i ne nalazi se u kopnanim zonama bezbednosti;
- ne nalazi se u prostoru koji je u zoni od 10 km od državne granice.

Posebno ograničenje odnosi se na maksimalnu površinu zemljišta koju strani državljanin može kupiti i ograničeno je na maksimum 2 ha poljoprivrednog zemljišta. Država Republika Srbija ima pravo preče kupovine poljoprivrednog zemljišta koje se nalazi u privatnoj svojini i predmet je prodaje. Poljoprivredno zemljište u državnoj svojini se ne može otuđiti, odnosno prodavati. Međutim, postoje i određeni izuzeci (član. 72 Zakona).

Ovde treba istaći da pravna lica, preduzeća, odnosno kompanije sa sedištem u inostranstvu, posredstvom svojih registrovanih filijala u Srbiji su tokom perioda privatizacije 2001-2016. godina, kupujući poljoprivredna preduzeća u Srbiji postali i vlasnici poljoprivrednog zemljišta koje je bilo u posedu tih društvenih preduzeća. Tabela br. 3 prikazuje stanje u okviru EU i u procesu pridruživanja Srbije EU u pogledu slobode kretanja pojedinih ekonomskih činilaca.

Tabela 3. Slobodno kretanje i prenos svojinskih prava nad ekonomskim faktorima unutar EU, "starih" članica, pridruženih i sa SSP¹⁰

Ekonomski faktor	<i>Slobodno kretanje</i>	<i>Ograničenje kretanja</i>	<i>Restriktivno</i>
Osnivanje kompanija	*		NE
Robe	*		NE
Finansijski kapital	*		NE
Radna snaga		*	*
Građevinski objekti	*		
Poljoprivredno zemljište		*	*
Poreske razlike	*		

Uz uslov da u budućnosti, ukoliko ikada to postane, EU dobije suštinsku strukturu jedinstvene federalne države, tek tada će svi ekonomski faktori imati slobodan protok unutar jedinstvenog EU tržišta.

¹⁰ Citirano prema autorovoj analizi: Drašković (2017), str. 194.

ZAKLJUČAK

Ekonomska nauka, novog doba, kada se radi o prirodnom kapitalu, a samim tim i u vezi sa poljoprivrednim zemljištem, za predmet analiza ima poljoprivredno zemljište kao resurs poljoprivredne proizvodnje. Poljoprivredno zemljište se analizira iz ugla njegove pogodnosti za proizvodnju i dinamiku eksploatacije. Od sredine XX veka poljoprivredno zemljište ekonomska nauka posmatra i sa stanovišta problema zagađenja životne sredine i posledica klimatskih promena. Marginalizovani su aspekti analize poljoprivrednog zemljišta kao prirodnog faktora, koji pored stvorenog fiksnog i ljudskog kapitala učestvuje u nastajanju tržišne vrednosti roba. Robni karakter, a time i formiranje cena poljoprivrednog zemljišta zasniva se na izvedenoj tražnji za faktorima proizvodnje. Izvodi se iz njegovog svojstva da stvara finalne poljoprivredne proizvode čija tržišna cena predstavlja indikator za povratno vrednovanje poljoprivrednog zemljišta kroz prinosnu tržišnu vrednost njegovih proizvoda. Liberalizacija svojinskih prava nad poljoprivrednim zemljištem unutar zemalja EU predstavlja cilj zajednice. Postoji niz ne samo ekonomskih, već i pravnih i političkih ograničenja i prepreka koje onemogućavaju slobodan promet poljoprivrednog zemljišta unutar članica EU. Liberalizacija se ispoljava u koncentričnim krugovima od centra koje čine razvijene "stare" članice EU, ka periferiji koje čine zemlje pridružene u poslednjih desetak godina. Srbija, kao zemlja koja se nalazi u čekaonici za prijem u EU liberalizovala je tržište roba i kapitala, ali ne i tržište poljoprivrednog zemljišta. Za građane EU, ne i za kompanije iz EU, slobodan prenos svojinskih prava nad poljoprivrednim zemljištem je ograničen.

THE STATUS OF AGRICULTURAL LAND AS A NATURAL RESOURCE AND THE PROCES OF SERBIA'S ACCESSION TO THE EU

Abstract

The accession process of Serbia to the EU includes complex of political, economic, social and institutional adjustments of Serbian system to the EU standards. In this paper we are dealing with one specific aspect of the process,

which refers to liberalization of the transfer of economic property rights over natural resources, especially agricultural land. Economic logic based on the free market principles assumes free movement of goods, capital and labour. Natural, renewable and non-renewable resources such as mineral subsoil, forests, water and agricultural land are resources that are attached for a certain geographical area. The economic functions of their use are subject to free market investments. However, property rights over natural resources as natural capital present the national wealth of the countries in which they are located. There are two possible approaches in analysing property rights over these resources. One assumes applying liberalization of the transfer of ownership rights over agricultural land as a natural resource in Serbia during the process of EU joining. Another approach assumes limiting or imposing certain restrictions through the national legislation on the free transfer of property rights. Experiences within the EU regarding this issue are different. They differ from liberalization of the process to significant restriction of the freedom of agricultural land ownership rights transfers. In this work the authors present arguments in favour of imposing limitation to liberalization of transfer of property rights over natural resources such as agricultural land.

Key words: natural resources, agricultural land, EU, ownership rights.

LITERATURA

Borras, M. S. and Franco, C. J. (2010): "Land, conflict and the challenge of pro-poor peace-building: critical issues for discussion", *Journal of Agrarian Change*, Vol. 10, No. 1, Pp 1–32.

Drašković, B. (1998), *Ekonomija prirodnog kapitala, vrednovanje i zaštita prirodnih resursa*, Institut ekonomskih nauka, Beograd.

Drašković, B. (2012), *Ekonomski aspekti ekološke politike*, Institut ekonomskih nauka, Beograd.

Drašković, B. (2017), „Tržišna uslovljenost cena poljoprivrenog zemljišta“, *Ekonomske, socijalne i razvojne posledice prodaje poljoprivrednog zemljišta u Srbiji*, IEN, Beograd.

Đukić, P., (2017), *Održivo gospodarenje zemljišnim resursima u svetlu odočnelih ekonomskih reformi*, Institut ekonomskih nauka, Beograd.

GRAIN (2016), "The farmland grab in 2016: how big? how bad?", <https://www.grain.org/article/entries/5492-the-global-farmland-grab-in-2016-how-big-how-bad>. Pristupljeno 05. 02. 2017.

Hertel, W. T. and Baldos, C. L. U. (2016), *Global Change and the Challenges of Sustainably Feeding a Growing Planet*, Springer International Publishing, Heidelberg, New York, Dordrecht, London.

Lovre, K. i Lovre, I. (2017), *Akvizicije poljoprivrenog zemljišta u međunarodnim razmerama: implikacije na prehrambenu sigurnost i ruralno siromaštvo*, Institut ekonomskih nauka, Beograd.

Republika Srbija (2017), Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Službeni Glasnik RS br.62/2006; 65/2008; 41/2009; 112/2015 i 80/2017.

Ricardo, D. (1821), *On The Principles of Political Economy and Taxation*, Jon Marray, London, 1821, prevod na srpski jezik: Rikardo, D. (2012), *O Principima političke ekonomije i oporezivanja*, Službeni glasnik, Beograd, 2012.

Smit, A. (1970), *Istraživanje prirode i uzroka bogatstva naroda*, Kultura Beograd, naziv originala: A.Smith (1970), *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), Beograd 2013.

UFEU, Consolidated version of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union [2008] OJ C83/13.

<http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/public/ReportView.aspx>

<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>