

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Лука О. Батуран

**ЕКОНОМСКА АНАЛИЗА ПРАВНОГ
РЕЖИМА ЗА ПРЕНОС ПРАВА
СВОЈИНЕ НА НЕПОКРЕТНОСТИМА У
РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

докторска дисертација

Београд, 2016

UNIVERSITY OF BELGRADE

LAW FACULTY

Luka O. Baturan

**ECONOMIC ANALYSIS OF LEGAL
REGIMES GOVERNING REAL ESTATE
PROPERTY TRANSFER IN THE
REPUBLIC OF SERBIA**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2016

ПОДАЦИ О МЕНТОРИМА И ЧЛАНОВИМА КОМИСИЈЕ

Ментори:

др Александра Јовановић, редовни професор
Правни факултет Универзитета у Београду

др Драгор Хибер, редовни професор
Правни факултет Универзитета у Београду

Састав комисије:

др Мирољуб Лабус, редовни професор у пензији

др Александра Јовановић, редовни професор
Правни факултет Универзитета у Београду

др Драгор Хибер, редовни професор
Правни факултет Универзитета у Београду

др Бранко Радуловић, ванредни професор
Правни факултет Универзитета у Београду

Датум одбране:

Израда ове докторске дисертације не би била могућа без велике помоћи професора Правног факултета Универзитета у Београду, пре свих проф. др Александре Јовановић, проф. др Драгора Хибера и проф. др Бранка Радуловића, којима се овом приликом захваљујем.

Захваљујем се и руководству Правног факултета Универзитета у Новом Саду, као и бившим и садашњим колегама са катедре правно-економских наука на професионалној подршци и условима које сам имао за бављење научним радом.

На крају, дугујем захвалност и мојој породици за свесрдну помоћ, разумевање и подршку да истрајем на путу који сам одабрао.

Л. Б.

ПОДАЦИ О ДОКТОРСКОЈ ДИСЕРТАЦИЈИ

НАСЛОВ:

ЕКОНОМСКА АНАЛИЗА ПРАВНОГ РЕЖИМА ЗА ПРЕНОС ПРАВА
СВОЈИНЕ НА НЕПОКРЕТНОСТИМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

САЖЕТАК:

У овом раду истражује се ефикасност различитих режима преноса права својине на непокретностима код уговора о купопродаји. У питању су пре свега аустријски, немачки и француски систем, као и специфичности које постоје у српском правном систему у односу на аустријски узор. Такође, предмет истраживања су и неки посебни случајеви преноса права својине на непокретностима. Поред прописа из грађанскоправне области, предмет истраживања биће и инструменти фискалне политике којима држава утиче на алокацију непокретности, а то су пре свега порези и субвенције. Циљ је утврдити друштвене трошкове и користи различитих правних решења, и на основу анализе сугерисати могуће правне промене.

Први део рада носи назив Правни режими преноса права својине на непокретностима и алокација ризика. Овде су анализирани економске импликације неких упоредноправних решења, односно њихови ефекти на ефикасност и благостање. У другом делу рада обрађују се посебни случајеви преноса права својине. Прво, анализира се законско право прече куповине непокретности које постоји у српском праву. Затим се анализира посебан режим стицања својине на непокретностима за страна физичка и правна лица. На трећем месту се анализира начин на који органи јавне власти стичу право својине на непокретним добрима, односно начин на који се овим добрима располаже. Трећи део рада се бави инструментима фискалне политике којим држава утиче на понуду и тражњу за непокретностима, а то су порези и субвенције. У раду се анализирају алокативни ефекти пореске политике, а затим

политике субвенционисања куповине новоизграђених станова и станоградње. На крају трећег дела рада показано је у каквом су међусобном односу политика опорезивања и политика субвенционисања код промета непокретности.

Због интердисциплинарности предмета користиће се комбинација економских и правних метода. Од економским метода ту су пре свега метод неокласичне и неоинституционалне економије, метод економије благостања, теорије игара и теорије јавног избора. Од метода правне науке, биће коришћени нормативни и упоредно-правни метод, а у мањој мери и историјскоправни метод. Ради потврде одређених теоријских ставова и закључака биће спроведено и емпиријско истраживање.

КЉУЧНЕ РЕЧИ:

пренос права својине, уговор о купопродаји, непокретност, право прече куповине, права странаца на непокретностима, порез, субвенције, анализа користи и трошкова, ефикасност, алокација ризика.

НАУЧНА ОБЛАСТ:

ПРАВО

УЖА НАУЧНА ОБЛАСТ:

ЕКОНОМСКА АНАЛИЗА ПРАВА

УДК:

33:[347.451:347.235

DATA ON DOCTORAL DISERTATION

TITLE OF DOCTORAL DISERTATION:

ECONOMIC ANALYSIS OF LEGAL REGIMES GOVERNING REAL ESTATE PROPERTY TRANSFER IN THE REPUBLIC OF SERBIA

ABSTRACT:

The topic of research of this paper is efficiency of various regimes of real estate property transfer done on the basis of the real estate purchase contract. The paper primarily covers the Austrian, German, and French systems, as well as, specific features that exist in the Serbian legal system that distinguish it from the Austrian system. Further, the research covers some special cases of the real estate property transfer. Apart from examining civil law legislation, the topic of research are fiscal policy instruments used by the state to influence allocation of real estate. The goal is to determine social costs and each legal regime and, based on the analysis, to propose possible changes of legislation.

The first part of the paper is titled 'the Legal Regimes Governing Real Estate Property Transfer and Allocation of Risk'. This section offers analysis of economic implications of comparative law models and there effects on the efficiency and prosperity. The second part of the paper deals with the special cases of the real estate property transfer. First, the author provides analysis of the statutory right of first refusal to purchase real estate property that exists in the Serbian law. Then, the author gives analysis of a special regime of acquiring real estate property by foreign natural and legal persons. Third, the paper deals with a method of acquiring real estate property by state authorities and the manner in which such authorities dispose of such property. The third part of the paper examines the instruments of fiscal policy used by the state to influence the offer of and demand for real estate property. Those instruments are taxes and subsidies. The paper studies allocate effects of the tax policy and the policy of providing incentives for buying newly built apartments and housing. At the end of the third part of the paper, the author points to the type of

correlation that exists between taxation policy and the subsidies policy concerning the real estate property transfer.

Due to the interdisciplinary nature of the subject matter of this article, the author opted to use a combination of economic and legal methods of analysis. The economic methods include, primarily, the neoclassical and new institutional economics model, welfare economics model, game theory, and public choice theory. In terms of legal methods, the author used normative and comparative legal methods, and to a lesser extent, the historical legal method. In order to confirm certain theoretical premises, the author conducted an empirical research.

KEYWORDS:

transfer of property, contract of sale, real estate, pre-emptive right, regime of acquiring real estate property by foreign, tax, subsidies, cost-benefit analysis, efficiency, risk allocation.

SCIENTIFIC FIELD:

LAW

SCIENTIFIC SUBFIELD:

ECONOMIC ANALYSIS OF LAW

UDK:

33:[347.451:347.235

САДРЖАЈ

УВОД	1
ДЕО 1: ПРАВНИ РЕЖИМИ ПРЕНОСА ПРАВА СВОЈИНЕ НА НЕПОКРЕТНОСТИМА И АЛОКАЦИЈА РИЗИКА	24
1. Ризик од неизвршења уговора и државна заштита	29
1.1. Истовремено извршавање уговорних обавеза и ризик	30
1.2. Неистовремено извршавање уговорних обавеза и ризик	32
1.3. Различити системи преноса права својине и алокација ризика	34
1.4. Социјалне институције као дестимулација опортунистичког понашања	36
1.5. Државна заштита уговора као дестимулација опортунистичког понашања	37
1.6. Услови за оптималну алокацију ризика	41
1.7. Средства обезбеђења наплате потраживања као кредибилна тврдња	43
2. Ризик због асиметрије информација и јавни регистри непокретности	48
2.1. Превазилажење асиметрије информација кроз систем јавних регистара непокретности	48
2.2. Трошкови због несагласности евиденције са фактичким стањем	56
2.2.1. <i>Неажурност евиденције</i>	56
2.2.2. <i>Начело обавезности уписа</i>	58
2.2.3. <i>Институционални оквир за оптимално коришћење јавног регистра</i>	64
2.3. Електронски регистар непокретности	65
3. Ризик због асиметрије информација и форма уговора	68
3.1. Минимизација ризика склапањем савршено одређеног уговора	69
3.2. Писана форма за уговоре о купопродаји непокретности	72
3.3. Форма јавно (судски) оверене исправе за уговоре о купопродаји непокретности	75
3.4. Форма јавно састављене исправе (јавнобележничког записа) за уговоре о купопродаји непокретности	78
3.5. Форма јавно потврђене (солемнизоване) исправе за уговоре о купопродаји непокретности	83
3.6. Трошкови код различитих форми купопродајног уговора	84
3.6.1. <i>Писана форма са судском овером потписа</i>	85
3.6.2. <i>Форма јавнобележничког записа</i>	88

3.6.3.	<i>Писана форма солемнизована од јавног бележника</i>	90
3.7.	Оптимална форма уговора о купопродаји непокретности	91
4.	Ризик од непуноважности уговора	96
4.1.	Могућа правна решења проблема алокације ризика	96
4.2.	Економски ефекти различитих правних решења	99
5.	Вишеструка продаја и ризик	102
5.1.	Проблем вишеструке продаје непокретности	103
5.2.	Правни режим код вишеструке продаје непокретности	102
5.2.1.	<i>Начело поуздања у јавни регистар непокретности</i>	104
5.2.2.	<i>Савесност трећег лица које купује непокретност</i>	105
5.3.	Проблем вишеструке продаје непокретности у условима транзиције и теорија игара	107
5.4.	Вишеструка продаја непокретности и посебна евиденција уговора	112
5.5.	Системско решење проблема вишеструке продаје непокретности	114
6.	Ризик од случајне пропасти или оштећења непокретности	117
6.1.	Алокација ризика у различитим правним системима	118
6.2.	Страна којој је јефтиније да избегне ризик	120
7.	Валутни ризик и валутна клаузула	124
7.1.	Вредност, обрачун вредности и валутни ризик	124
7.2.	Валутна клаузула као средство реалокације валутног ризика	127
7.3.	Валутна клаузула у Србији	131
7.4.	Аргументи против валутне клаузуле	134
ДЕО 2: ПОСЕБНИ СЛУЧАЈЕВИ ПРЕНОСА ПРАВА СВОЈИНЕ НА НЕПОКРЕТНОСТИМА		138
1.	Право прече куповине	139
1.1.	Право прече куповине у српском и југословенском правном систему	140
1.2.	Економска анализа права прече куповине	145
1.2.1.	<i>Привилегован положај прекупца</i>	147
1.2.2.	<i>Нарушавање селективне функције тржишта</i>	148
1.2.3.	<i>Увећани трошкови трансакције</i>	149
1.3.	Право прече куповине у нетржишној привреди	152
1.4.	Економска анализа права прече понуде у англосаксонском праву	154

1.5.	Поједини облици права прече куповине непокретности у српском праву	156
1.5.1.	<i>Право прече куповине сувласника непокретности</i>	157
1.5.2.	<i>Право прече куповине власника суседног пољопривредног земљишта</i>	169
2.	Странци и стицање права својине на непокретностима	173
2.1.	Историјски развој правних норми о стицању права својине странаца на непокретностима	175
2.2.	Право странаца да стичу својину на непокретностима у земљама ЕУ	177
2.3.	Право странаца да стичу својину на непокретностима у Србији	179
2.4.	Економска анализа разлитих правних режима	183
2.5.	Економска анализа – право својине на пољопривредном земљишту	184
2.5.1.	<i>Режим општег права</i>	185
2.5.2.	<i>Режим апсолутно резервисаног права</i>	187
2.5.3.	<i>Либерализација права својине на пољопривредном земљишту</i>	188
2.5.4.	<i>Контрааргументација</i>	193
2.5.5.	<i>Објашњење Теорије јавног избора</i>	198
2.6.	Економска анализа – право својине на грађевинским објектима	201
2.6.1.	<i>Узајамност (реципроцитет)</i>	203
2.6.2.	<i>Обављање делатности</i>	207
2.6.3.	<i>Право својине на стану и стамбеној згради</i>	209
2.6.4.	<i>Непокретности на посебним подручјима</i>	210
2.7.	Странци и индиректно стицање својине на непокретностима у Србији	216
3.	Посебан режим за непокретности у јавној својини	219
3.1.	Непокретности у јавној својини у позитивном праву Србије	220
3.2.	Агенцијски проблем као разлог за постојање посебног режима за јавну својину	221
3.3.	Одлучивање о алокацији	224
3.4.	Вредност јавне имовине и резервациона цена	226
3.5.	Поступак прибављања и отуђивања непокретности	228
3.6.	Алокација непокретности у поступку аукције	231
3.7.	Алокација непокретности у поступку непосредне погодбе	234
3.8.	Контрола ради елиминације агенцијског проблема	235

ДЕО 3: ПРОМЕТ НЕПОКРЕТНОСТИ И ФИСКАЛНА ПОЛИТИКА	239
1. Опорезивање промета непокретности у Србији	242
1.1. Опорезивање промета непокретности у Србији у периоду социјализма	244
2. Алокативни ефекти пореза	248
2.1. Порез на пренос апсолутних права	250
2.1.1. <i>Алокативни ефекти пореза на пренос апсолутних права</i>	253
2.1.2. <i>Дистрибутивни ефекти пореза на пренос права својине на непокретностима</i>	258
2.2. Порез на додату вредност	261
2.2.1. <i>Алокативни ефекти пореза на додату вредност</i>	263
2.2.2. <i>Дистрибутивни ефекти пореза на додату вредност</i>	265
2.3. Порез на капитални добитак као део пореза на доходак грађана	267
2.3.1. <i>Алокативни и дистрибутивни ефекти пореза доходак грађана</i>	270
2.3.2. <i>Алокативни и дистрибутивни ефекти пореза на капитални добитак остварен продајом непокретности</i>	273
3. Редистрибутивни ефекти пореза	280
3.1. Праведност пореског система	280
3.2. Пореске олакшице у циљу постизања праведније дистрибуције благостања	282
3.3. Редистрибуција у оквиру политике становања	283
3.4. Пореске олакшице за купца првог стана – правни режим	284
3.5. Пореске олакшице за купца првог стана – економски аспект	287
3.6. Пореске олакшице код пореза на капитални добитак за решавање стамбеног питања – правни режим	292
3.7. Пореске олакшице код пореза на капитални добитак за решавање стамбеног питања – економски аспект	293
4. Субвенције за куповину станова као инструмент редистрибутивне и стабилизационе политике	295
4.1. Субвенционисање куповине станова у социјализму	296
4.2. Стамбена политика последњих деценија	298
4.2.1. <i>Циљеви субвенција</i>	301
4.2.2. <i>Начини субвенционисања куповине станова</i>	303
4.3. Алокативни ефекти субвенција	305
4.4. Ефекти субвенција на благостање	309
4.4.1. <i>Добитници од политике субвенција</i>	310
4.4.2. <i>Трошкови политике субвенција</i>	313
5. Неусаглашеност циљева и инструмената економске политике	315

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА	321
Литература	332
Прописи	346
Судска пракса	350
Средства информисања	351
Интернет извори	351
<i>Биографија аутора</i>	352
<i>Изјава о ауторству</i>	355
<i>Изјава о истовестности штампане и електронске верзије докторског рада</i>	356
<i>Изјава о коришћењу</i>	357

УВОД

Проблем и оправданост истраживања

Србија се 2015. године још налази у процесу транзиције са социјалистичке на тржишну привреду. Правни систем у Србији је за време социјализма био пројектован тако да омогући одвијање економских односа у сасвим другачијем амбијенту. Задатак законодавца у процесу транзиције је креирање новог правног оквира који треба да омогући функционисање тржишне привреде. У том смислу, задатак економске анализе права као научне дисциплине је да помогне у изналажењу правних решења која ће одговарати новим економским односима.

Економска наука проучава економске ефекте размене. Она је развила бројне моделе помоћу којих се изучава алокација ресурса. Са друге стране, правна наука у Србији се бавила анализом правних аспеката продаје робе, односно непокретних добара. Правници су се трудили да конкретне норме које се односе на пренос права својине на непокретностима уклопе у правни систем, док економским ефектима конкретних правних норми није дата довољна пажња. Они су помињани само узгред, и више представљају субјективни осећај правника за економске ефекте и логичко закључивање, него што су резултат економске анализе која се огледа у примени различитих економских модела.

До сада се, колико је познато, нису у раду монографског карактера истраживале економске импликације ризика стицања права својине на непокретностима, односно није се испитивало како је промена режима стицања својине утицала на понуду и тражњу за непокретностима. Због тога је право време да се изврши пресек и економска анализа постојећих правила коришћењем знања до којих је дошла економска наука; тиме би се завршио процес транзиције кроз изградњу основних институција тржишне економије. Овај рад управо треба да кроз примену економских модела тестира ефекте правних правила који су везани за пренос права својине на непокретностима у Србији.

Предмет и циљ дисертације

Предмет истраживања докторске дисертације биће ефикасност различитих режима преноса права својине на непокретностима код уговора о купопродаји. У дисертацији ће се испитивати аустро-немачки и француски систем. Ови системи припадају породици европског континенталног права коме припада и српски правни систем, због чега имају и највећи утицај на правни режим преноса права својине на непокретностима у Србији. Економска анализа избора режима стицања својине, система и дефинисаног режима унутар система је од велике практичне важности јер од њега зависи алокација ризика између купца и продавца, врста и висина трансакционих трошкова итд.

Од доношења Српског грађанског законика 1844. године до данас, Србија у основи прихвата тзв. аустро-немачки систем који за преношење права својине захтева постојање како правног основа, тако и одређеног начина стицања (код непокретности је то упис права у јавни регистар). При томе, Србија никада званично није прихватила апстрактност уписа каква постоји у немачком праву. Мада основни модел није доведен у питање, у режиму преноса је дошло и до потенцијално значајних измена.

Избор система којим се врши пренос права својине на непокретностима има више економских ефеката. Један од основних ефеката тиче се алокације различитих врста ризика. Размена се у реалном животу одвија у условима асиметрије информација и неизвесности, због којих су уговорне стране изложене различитим ризицима. Дисертација ће се бавити проблемима која се тичу алокације ризика приликом купопродаје непокретности, са циљем да се пронађу правна решења којима ће ризици и уопште трошкови приликом размене бити минимизовани.

Такође, истраживаће се и неки посебни случајеви преноса права својине на непокретностима. Ово се односи на институт законског права прече куповине непокретности, затим на посебан режим стицања права својине на непокретностима за страна физичка и правна лица, као и на прибављање и отуђење непокретности у јавној својини. Циљ је пронаћи

решења која ће омогућити што ефикаснију размену уз што мање трансакционе трошкове.

Најважнији закон из ове области је Закон о основама својинскоправних односа, којима се уређују основна питања релевантна за пренос права својине на непокретностима. Такође, предмет анализе су и одговарајуће одредбе Закона о облигационим односима, Закона о промету непокретности, Закона о јавном бележничтву, Закона о јавној својини, Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима, Правилника о вођењу посебне евиденције о уговорима о промету непокретности, као и других закона којима су уређена поједина питања од значаја за алокацију ресурса. Такође, предмет анализе биће и правила која је створила судска пракса у Србији због значаја који има на тумачење и примену појединих законских норми.

Поред прописа из грађанскоправне области, предмет истраживања биће и инструменти фискалне политике којима држава утиче на алокацију непокретности, а то су пре свега порези и субвенције. Од пореских прописа, ту су Закон о порезу на имовину, Закон о порезу на додату вредност и Закон о порезу на доходак грађана. Субвенције су дељене на основу подзаконских аката које доноси Влада Србије, а на основу Закона о социјалном становању и Закона о подстицању грађевинске индустрије Републике Србије у условима економске кризе. Циљ је да се утврди утицај ових инструмената на ефикасност алокације непокретности.

Из овако дефинисаног предмета истраживања произлази и **општи циљ истраживања**. Наиме, потребно је утврдити друштвене трошкове и користи различитих правних система који регулишу пренос права својине на непокретностима и на основу анализе сугерисати могуће правне промене.

Структура дисертације

Први део рада носи назив Правни режими преноса права својине на непокретностима и алокација ризика. У овом делу се представљају и анализирају економске импликације упоредноправних решења, односно

њихови ефекти на ефикасност и благостање. Централна тема овог дела рада биће правни режим код преноса права својине на непокретностима уговором о купопродаји.

На првом месту, представљена су три различита упоредноправна система којим се преноси право својине на непокретностима, а који доминирају у европском континенталном праву. То су француски, аустријски и немачки правни систем. Након тога, испитује се алокација ризика од неизвршења уговора у различитим системима преноса права својине на непокретностима.

У реалним условима размена ресурса се одвија у условима у којима постоји асиметрична информисаност субјеката који учествују у размени. Недовољна информисаност купца непокретности односи се како на својства непокретности, тако чак и у већој мери и на својинскоправне односе који се на њу односе. Постојање недовољне информисаности ствара странкама ризик од пословања, те доводи до тражње која је мања од оптималне. У европским државама успостављени су системи јавних регистара непокретности управо да би се отклонила асиметрија информација. У овом делу рада испитује се утицај различитих система јавних регистара непокретности на алокацију ризика услед постојања асиметрије информација. То су пре свега француски, затим аустријски и немачки систем, као и систем јединствене евиденције непокретности који је успостављен у Србији.

Уколико би након закључења уговора о купопродаји непокретности дошло до спора између уговорних страна, ризик од губитка користи једне или обе стране могао би да буде доста велик због релативно великог удела појединачне непокретности у укупној вредности имовине појединца. Због тога је у интересу и друштва и уговорних страна да се озбиљно посвете закључењу уговора, како би се ризик од губитака минимизовао. Прописивањем квалификоване писане форме за уговоре о купопродаји непокретности, законодавац је покушао да натера стране да озбиљније приступе склапању уговора. Јасним, потпунијим и прецизнијим уређењем односа унапред се минимизује неизвесност и потенцијални ризик. У раду се

пореде четири различите форме за закључење уговора о купопродаји непокретности, а то су писана форма, форма јавно оверене исправе, форма јавно састављене исправе (јавнобележничког записа) и форма јавно потврђене (солемнизоване) исправе. У овом делу обављено је и емпиријско истраживање како би се утврдили трошкови коришћења различитих форми, све у циљу проналаска институционалног оквира који ће омогућити оптималну алокацију ресурса.

У раду се анализира и утицај различитих режима преноса права својине на алокацију ризика ако дође до поништења уговора о купопродаји непокретности, уколико ју је купац у међувремену већ пренео на треће лице.

Затим, анализира се и алокација ризика уколико дође до вишеструке продаје једне непокретности. До ове појаве најчешће долази када правне институције не функционишу ефикасно, као што је случај у Србији. Различита правна решења стварају и различите подстицаје странкама. У том смислу покушава се пронаћи оптимално решење овог, у Србији доста израженог проблема.

У раду се анализира и алокација ризика од случајне пропасти или оштећења непокретности, ако до пропасти или оштећења дође у периоду између закључења уговора и његовог потпуног испуњења. Питање на које се фокусира ово истраживање је како одредити моменат у коме ризик прелази са продавца на купца, да би укупни друштвени трошкови због ризика били минимизовани.

На крају првог дела рада, анализира се алокација валутног ризика услед промене курса домаће валуте у односу на стране. Када вредност обрачунске валуте пада (депресија), штету трпи продавац, јер ће њена вредност изражена у иностраној валути у моменту исплате бити мања него што је била у моменту закључења уговора. Валутна клаузула представља могућност да се уместо у домаћем новцу уговорна цена изрази у некој иностраној валути која постаје средство обрачуна. Уговарањем валутне клаузуле, странке алоцирају ризик од промена вредности домаће валуте. Када је уговорена страна валута као средство обрачуна, ризик од депресијације домаће валуте у односу на ону која је уговорена остаје на

купцу. Не може се рећи да је ризик реалоциран (пребачен) на купца, јер је он и пре тога био алоциран на онога ко располаже са ризичном имовином (слаба, домаћа валута) а то је купац.

У **другом делу рада** обрађују се посебни случајеви преноса права својине. Прво, анализира се законско право прече куповине које постоји у српском праву. У питању су право прече куповине сувласника непокретности и право прече куповине власника суседног пољопривредног земљишта. Иако је у питању исти институт, различити су субјекти у чију је корист ово право установљено, па су различити и аргументи којима се правда његово задржавање у правном систему. У раду је дата економска анализа ефеката овог института на алокацију и благостање.

Затим, анализира се посебан режим стицања својине на непокретностима за страна физичка и правна лица. За пољопривредно земљиште српски законодавац је прописао апсолутну забрану стицања за сва страна лица. За друге непокретности предвиђено је неколико услова у зависности од тога да ли су у питању физичка или правна лица и која је врста и намена непокретности. Сваки од тих услова биће посебно разматран у циљу сагледавања ефеката на алокацију и благостање.

Од значаја за овај рад је и да се анализира начин на који органи јавне власти стичу право својине на непокретним добрима, односно начин на који се овим добрима располаже. Када је добро у приватној својини, подразумева се да власник који њиме располаже као првенствени, безмало једини циљ (мотив) има увећање сопствене користи. Када је јавна својина у питању, постоји тзв. „агенцијски проблем“, односно ситуација да онај који је овлашћен да доноси одлуку у име субјекта јавне својине, не мора бити вођен јавним интересом. Непостојање праве власничке контроле оставља широк простор за злоупотребу овлашћења. Због тога је нужно да постоје норме којима ће се спречити злоупотребе које могу нанети штету интересима заједнице.

Трећи део рада се бави инструментима фискалне политике којим држава утиче на понуду и тражњу за непокретностима, а то су порези и субвенције. Приликом преноса права својине плаћају се порез на пренос

апсолутних права и порез на додату вредност, као и порез на капитални добитак (уколико је остварен). На почетку се посматрају алокативни ефекти сва три пореска облика, као и њихови ефекти на дистрибуцију благостања.

Законима о порезу на имовину и порезу на додату вредност установљене су пореске олакшице за купце првог стана. У питању је пореско ослобођење од пореза на пренос апсолутних права, односно рефакција пореза на додату вредност. Такође, Законом о порезу на доходак грађана прописане су пореске олакшице код пореза на капитални добитак у виду пореског ослобођења и пореског кредита, када се средства остварена продајом непокретности користе за решавање стамбеног питања. У овом делу рада анализирају се ефекти ових пореских олакшица на редистрибуцију благостања.

Последњих година у Србији су издвајана значајна средства за субвенционисање куповине станова и станоградње. У раду се анализирају узроци који су довели до увођења овакве политике на основу теорије јавног избора, као и економске последице до којих доводе субвенције у области преноса својине на непокретностима.

На крају трећег дела рада показано је у каквом су међусобном односу политика опорезивања и политика субвенционисања код промета непокретности.

Хипотезе

Прва општа хипотеза дисертације је да приликом купопродаје непокретности код уговорних страна може постојати асиметрија информација о чињеницама битним за закључење правног посла. Ова неизвесност повлачи за собом ризик од губитака, који може бити препрека размени. Задатак државе је да створи институционални оквир који ће представљати подстицај странама да се понашају оптимално, чиме ће ризик бити минимизован, а ефикасност и друштвено благостање максимизовано. Из ове опште хипотезе следи неколико посебних, а све се односе на покушај да се пронађе институционални оквир којим ће се минимизовати ризик. У

раду ће се анализирати последице које различити правни системи имају на ризик од неизвршења уговора, ризик због асиметрије информација о стварним правима везаним за непокретност, ризик од непуноважности уговора, ризик од вишеструке продаје непокретности, од случајне пропасти или оштећења непокретности и валутни ризик.

Прва посебна хипотеза је да подстицаји уговорним странама за оптимално понашање након закључења уговора зависе од времена у ком оне извршавају своје обавезе (пренос права својине и пренос државине, односно исплата цене). Уколико уговорне стране своје обавезе врше у истом моменту, свака страна има непосредан увид у понашање друге стране, тако да никаква асиметрија информација о томе не постоји. Самим тим, не постоји ни ризик од губитака услед опортунитетног понашања друге стране. Друга је могућност да су чинидбе уговорних страна временски раздвојене. Тада постоји асиметрија информација која ствара неизвесност и ризик. Страна која прва испуни своју обавезу долази у опасност да ће претрпети губитак. У том случају неопходно је да постоји ефикасна судска заштита уговорног односа како би се спречило опортунитетно понашање уговорних страна. У супротном, нема подстицаја странама да уопште ступају у купопродајни однос јер социјалне институције нису довољне да гарантују ефикасан резултат. Такође, потребно је да постоје и ефикасна средства обезбеђења, како би се странке могле заштитити од ризика од неизвршења уговора.

Друга посебна хипотеза је да се успоставом система јавних регистара непокретности редукује асиметрија информација субјеката размене о правним односима везаним за непокретност која је предмет купопродаје, чиме се редукује и ризик. На тај начин, смањују се и трансакциони трошкови размене, пошто је свим субјектима заинтересованим за куповину олакшано превазилажење асиметрије информација. Ипак, начело обавезности уписа из Закона о државном премеру и катастру представља неефикасно решење. Њиме се присиљавају на упис и они субјекти којима су гранични трошкови уписа већи од граничних користи које из њега произлазе. Прописивање начела добровољности уписа зато представља економски ефикасније решење. Упис би тако извршили само они субјекти којима то доноси већу

граничну корист од трошкова који се том приликом генеришу. Због тога је ово решење оптимално. Права трећих лица ефикасније је штитити доследном применом начела поуздања, уместо начелом обавезности уписа. Ако би се предаја молбе за упис стварног права могла вршити истовремено са овером уговора, асиметрија информација према трећим лицима би у потпуности нестала. Уколико је циљ повећати број уписаних објеката и права на њима, држави преостаје да смањи трансакционе трошкове уписа.

Трећа посебна хипотеза је да се многи ризици код размене могу *ex-ante* избећи склапањем уговора о купопродаји непокретности у одређеној форми. Иако је начело консенсуализма, односно неформалности начелно прихваћено у српском правном систему, код уговора о купопродаји непокретности прописана је квалификована писана форма. Уколико би након закључења уговора о купопродаји непокретности дошло до спора између уговорних страна, ризик од губитка користи једне или обе стране је велики услед релативно великог удела појединачне непокретности у укупној вредности имовине појединца. Приликом дефинисања својих односа, странке могу минимизовати различите врсте ризика *ex-ante*, закључењем уговора у (квалификованој) писаној форми. И поред тога, дискутабилно је да ли постоје разлози за прописивање битне форме, уколико се уговором о купопродаји непокретности утиче само на стање користи уговорних страна. Основни разлог за прописивање битне форме лежи у чињеници да право својине, које се преноси облигационоправним послом, делује *erga omnes*. На тај начин би се штета могла пренети („екстернализовати“) на трећа лица као и на целокупну друштвену заједницу. Битном формом уговора о купопродаји штити се у одређеној мери и јавни интерес. Битна форма омогућава контролу капиталних трансакција, као и праћење наплате пореза који се односи на пренос својине на непокретностима. Такође, смањују се и трошкови судских поступака због смањеног броја спорова који настају. Оптимална форма за закључење уговора о купопродаји непокретности у садашњим околностима јесте форма јавно састављене исправе – јавнобележничког записа. Ова форма најефикасније обезбеђује спречавање грешака које могу настати приликом закључења уговора, затим заштиту уговорних страна од опортунитетног

понашања друге стране, заштиту трећих лица од опортунитетног понашања уговорних страна, минимизацију судских трошкова итд.

Четврта посебна хипотеза тиче се ризика од поништења правног основа по ком је преносилац непокретности прибавио непокретност, а коју је у међувремену отуђио. Различита правила која постоје у правним системима генеришу и различите економске ефекте. Применом правила о каузалности стицања својине (прихваћеном у француском и аустријском систему), ризик од поништења је на трећем лицу, док је првобитни стизалац у потпуности заштићен. Са друге стране, правилом о апстрактности стицања својине, које постоји у немачком правном систему, више је заштићено савесно треће лице у односу на првобитног власника.

Пета посебна хипотеза је да до проблема вишеструке продаје непокретности може доћи уколико се моменат закључења уговора о купопродаји временски не поклапа са моментом преласка својине на непокретности. У реалним ситуацијама када су јавни регистри неажурни, а судска заштита неефикасна, поједини власници непокретности имају мотив да једну непокретност продају више пута различитим купцима, како би незаконито присвојили вишеструку добит. Проблем вишеструке продаје непокретности треба спречити отклањањем узрока који до њега доводе. Привременим решењима која су у међувремену доношена, ограничавају се права субјеката на тржишту и повећавају трансакциони трошкови размене. Минимизација трошкова постићи ће се стварањем институционалног оквира који ће обезбедити ажурно вођење јавних регистара непокретности. Ово подразумева пре свега доследну примену начела поуздања у јавну евиденцију непокретности, чиме се ствара подстицај субјектима да благовременим уписом својих права избегну могућност настанка спора. Такође, увођење техничких решења у вођењу јавних регистара која ће омогућити публикување свих промена у правним односима везаним за одређену непокретност у тренутку њиховог настанка.

Шеста посебна хипотеза се односи на ризик од случајне пропасти или оштећења непокретности. Ефикасну алокацију ризика најбоље ће одредити странке у међусобном односу. Уколико оне то пропусте да учине, оптималан

результат зависи од законске алокације. Економска анализа права нуди решење које подразумева да ризик треба да сноси она страна којој је лакше, односно јефтиније да избегне губитак, или да га минимизује (*The Least Cost Avoider* принцип). То је по правилу она страна која има контролу над ствари. Зато је оптимално правно решење да ризик прелази са купца на продавца у моменту преноса државине, наравно уколико уговорне стране нису уговориле нешто друго.

Седма посебна хипотеза је да се валутни ризик може пребацити са продавца на купца уговарањем тзв. валутне клаузуле, односно обрачунавањем цене у стабилнијој (страној) валути. Уколико не могу самостално да управљају ризиком због забране уговарања валутне клаузуле, странке имају подстицај да избегавају дугорочне финансијске аранжмане. Забрана неће натерати странку да преузме ризик уколико не добије компензацију у виду повољније цене, у којој је садржана и премија осигурања од валутног ризика.

Друга општа хипотеза је да су одступања од општег режима преноса права својине када су непокретности у питању економски оправдана једино ако се њима повећава економска ефикасност. И из ове опште хипотезе произлази неколико посебних које су обрађене у овом раду.

Прва посебна хипотеза је да се правом прече куповине ремети тржишни механизам код алокације непокретности, стављањем прекупца у привилегован положај на тржишту у односу на остале купце. Такође, подижу се и трансакциони трошкови приликом размене, што све за последицу има смањену ефикасност економије и друштвеног благостања. Стварање институционалног решења које ће омогућити повећање ефикасности размене значи укидање права прече куповине и сувласника непокретности и власника суседног пољопривредног земљишта. У том смислу, требало би наћи и правно решење које ће омогућити јефтиније спровођење деобе непокретности.

Друга посебна хипотеза је да се либерализацијом правног режима за стицање права својине на непокретностима страних лица повећава ефикасност економије и благостање и домаћих и страних лица, елиминише

прерасподела благостања између домаћих лица код размене непокретности која је сада омогућена и смањују трансакциони трошкови размене.

Трећа посебна хипотеза је да се код прибављања и отуђења непокретности у јавној својини јавља тзв. агенцијски проблем или проблем принципал-агент. Појединци који доносе одлуке у државним органима, мотивисани су пре свега максимизацијом сопственог благостања. Агенцијски проблем у јавном сектору усложњен је због великог броја принципал-агент односа, као и због чињенице да је крајњи власник државне имовине целокупно становништво једне државе. Правним нормама је потребно створити подстицај појединцима који у државним органима доносе одлуке о прибављању и отуђењу непокретности, како би њихово поступање било у корист принципала, односно државе. Ово се постиже на неколико начина. Прво, у сам процес доношења одлуке укључен је већи број субјеката, који смањују могућност за дискреционо поступање. Друго, раздвојене су функције оних који одлучују о резервационој цени и оних који одлучују о прибављању и располагању. Треће, регулисан је поступак контроле коју врши управна, извршна и судска власт, а остављене су могућности и за контролу јавности. Иако је прописан поступак прибављања и отуђења непокретности, постоје бројне непрецизности и недоречености у самом законском тексту, што се може решити циљним тумачењем у складу са закључцима економске анализе права.

Трећа општа хипотеза је да држава преко различитих фискалних инструмената утиче на понуду и тражњу непокретности на тржишту ради постизања одређених циљева. Постављени циљеви фискалне политике често су међусобно супротстављени, а самим тим и инструменти којима се ти циљеви желе постићи. Поред тога, они стварају подстицаје субјектима за неоптимално понашање. Резултат је смањена укупна друштвена корист и недовољна искоришћеност ограничених ресурса којима друштво располаже. Из ове опште хипотезе произлази неколико посебних, обрађених у овом раду.

Прва посебна хипотеза је да се порезом на пренос апсолутних права, порезом на додату вредност и порезом на капиталне добитке (који се наплаћују код купопродаје непокретности) повећава цена непокретности на

коју се ови порези обрачунавају, па им је зато понуда и тражња испод оптималног нивоа.

Друга посебна хипотеза је да се пореским олакшицама за купца првог стана код пореза на пренос апсолутних права и пореза на додату вредност не помаже најсиромашнијим категоријама грађана већ се у привилегован положај ставља само одређена категорија субјеката који свакако не спадају у најсиромашније. Алокација ресурса се овим додано ремети, чиме резултат још драстичније одступа од друштвено пожељног.

Трећа посебна хипотеза је да се пореским олакшицама код пореза на капитални добитак стимулише куповина станова и кућа на рачун свих других могућих употреба капитала, чиме се директно ремети тржишна алокација ресурса. Нема основа за тврдњу да се овим помажу социјалне категорије становништва.

Четврта посебна хипотеза је да се субвенцијама за куповину новоизграђених станова, раздвајају се цене које плаћају купци од цена коју добијају продавци. Цене које плаћају купци вештачки се спуштају испод равнотежног нивоа, због чега новоизграђени станови постају јефтинији у односу на исте такве само раније изграђене станове (за које не се не даје субвенција). Тако се тражња за новоизграђеним становима вештачки повећава изнад оптималног нивоа, а тражња за становима у старој градњи опада испод тог нивоа. Са друге стране, због субвенција су цене које добијају продавци новоизграђених станова повећане, због чега је вештачки повећана и њихова понуда (изградња). Алокација ресурса услед ових ефеката није оптимална јер се стварају дисторзије на тржишту.

Методологија

Интердисциплинарност предмета дисертације захтева комбинацију **економских и правних метода**. Дисертација ће бити заснована на микроекономској анализи, а користиће се стандардни појмови и алати правне и економске теорије.

Основни економски методи приликом истраживања предмета рада биће методи неокласичне, односно неоинституционалне економије. **Неокласична економија** се користи да би се издвојили и дефинисали основни мотиви који утичу на понашање појединаца. „Методолошки се неокласична анализа заснива на апстрактним моделима у којима се истражује оптималан положај привредних субјеката.“ Појединци предузимају активности на тржишту ради максимизације сопствене корисности. Том приликом, прилагођавају се ценама које су егзогено одређене на тржишту водећи рачуна о сопственим преференцијама и буџетском ограничењу.

Неокласична економија је погодна да се издвоје и дефинишу основни мотиви који утичу на понашање појединаца. Међутим, она полази од претпоставке да се размена на тржишту одвија у оквиру друштвених, правних и политичких институција које су унапред (егзогено) дате, и на које појединци не могу да утичу. Потпуно се занемарује чињеница да промене институција доводе и до промена у понашању појединаца. Такође, игнорише се и чињеница да су економски субјекти истовремено и политички субјекти, те да имају способност да појединачно или удружени, више или мање утичу на промену постојећих и креирање нових институција.

Друго, неокласична економија на централно место своје анализе ставља тржишни механизам (механизам цена) покушавајући да утврди основне мотиве и подстицаје којим се економски субјекти воде. Ова анализа врши се под претпоставком постојања тзв. савреног тржишта, односно тржишта саврене конкуренције.¹ Међутим, занемарују се у потпуности трансакциони трошкови размене, који у реалним условима често постају сметња за функционисање тржишног механизма, услед чега резултат тржишне размене није оптималан.

Пошто неокласична економија у своју анализу не укључује ефекте којима институције утичу на понашање економских субјеката, резултати

¹ Основне карактеристике савреног тржишта су хомогеност производа, савршена информисаност свих учесника на тржишту, цена је параматарска величина, не постоје трансакциони трошкови, не постоје баријере уласку на тржиште или изласку са тржишта, непостојање екстерних ефеката (укључујући и јавна добра), савршена дељивост производње. Видети: Беговић, Борис; Лабус, Мирољуб; Јовановић Александра (2011), *Економија за правнике*, треће издање. Правни факултет Универзитета у Београду, 185-187.

истраживања могу бити нереални. Ово је природна последица претерано поједностављених услова у којима се посматрају активности економских субјеката. Због тога се закључци добијени применом неокласичне економске анализе морају кориговати накнадним укључењем фактора који (осим цена добара, преференција појединаца и њихових буџетских ограничења) утичу на понашање појединаца.

Да би се добили резултати који у већој мери одговарају реалности, у истраживању ће бити коришћен и метод **неоинституционалне економије**. Применом овог метода покушава се сагледати утицај који промена институција, односно правила игре има на промену правила понашања економских субјеката. Такође, посматрају се и трансакциони трошкови који прате размену и њихови ефекти на понашање учесника размене. „Неоинституционална економија напушта свет у коме се све привредне активности глатко одвијају на основу информација које дају тржишне цене и улази у реални свет неизвесности и непотпуног знања.“²

Према неким школама секономске анализе права, циљ права је да омогући ефикасну алокацију ресурса. Парето-ефикасност представља неутрални критеријум према коме се оцењује пожељност одређеног стања у друштву. Овај критеријум се користи да се пореде два стања у друштву, односно два конкретна правна решења.

Парето-побољшање је ситуација у којој се побољшава стање користи неког субјекта, а да то није на штету неког другог. Боље је оно правно решење којим се омогућава постизање Парето-побољшања.

Идеално стање (Парето-оптимум) постоји када су ресурси у друштву тако алоцирани да се не може поправити положај једног субјекта, а да то не буде на штету неког другог. Тада је максимизована економска ефикасност.

Економска ефикасност посматра се кроз четири своја вида, а то су алокативна, производна, динамичка и селективна ефикасност. Алокативна ефикасност значи да произвођачи нуде тачно оне производе и услуге који су људима потребни, и то у количинама које апсолутно одговарају тражњи.

² Јовановић, Александра (2008), *Теоријске основе економске анализе права*. Правни факултет Универзитета у Београду, 35.

Производна ефикасност представља производњу уз најниже могуће трошкове по јединици производа. Динамичка ефикасност подразумева улагања у истраживање и развој постојећих и креирање нових производа и процеса производње. Последица тога је постизање економског раста уз обарање цене производње по јединици производа, тако да ће у будућности доћи до задовољења неких људских потреба које су данас незадовољене. Селективна ефикасност значи раздвајање успешних произвођача од неуспешних, при чему успешни опстају на тржишту и постижу раст, док су неуспешни приморани или да одговоре на конкурентски притисак повећањем ефикасности, или да напусте грану.³

Нормативни приступ изучавању економских ефеката правних норми огледаће се у примени методологије **економије благостања**. Она се користи за вредновање различитих избора које друштво може направити. Приликом друштвеног вредновања одређене ситуације, прво се одређују индивидуалне користи сваког појединца (добитници, губитници), које се затим агрегирају и међусобно пореде. Укупно друштвено благостање представља збир индивидуалних користи појединаца и не зависи од других чинилаца. Истраживање се неће зауставити на поређењу различитих нивоа друштвеног благостања које генеришу одређена правна решења, већ ће се изучавати и расподела благостања међу појединцима.⁴

Према првој фундаменталној теорему благостања, максимизација укупног благостања у друштву постиже се на савршеном тржишту. Парето-оптимум мора истовремено да буде и равнотежа на савршеном тржишту, што је закључак који представља другу фундаменталну теорему благостања.

Ради детаљније анализе понашања појединаца и мотива који утичу на његово понашање у конкретном случају, користиће се сазнања **теорије игара**. „Теорија игара представља математичку формализацију и анализу рационалног одлучивања у условима усаглашених интереса учесника у игри, конфликта или делимичног конфликта њихових интереса, као и у

³ Беговић, Борис; Павић, Владимир (2012), *Увод у право конкуренције*. Правни факултет Универзитета у Београду, 14-16.

⁴ Shavell, Steven (2009), *Foundations of Economic Analysis of Law* (Темелји економске анализе права). Мате доо, Загреб, 591-593.

околностима ризика и неизвесности.“⁵ Приликом анализе ће се паралелно користити и појмови који одговарају теорији игара, али и појмови правне теорије с обзиром на конкретан предмет истраживања.

Такође, користиће се и **метод теорије јавног избора**, којим ће се испитивати разлози због којих је законодавац приступио промени правих правила или вођењу неке политике.

Коришћењем ових економских метода биће анализирани користи и трошкови различитих правних решења који се односе на предмет истраживања, као и могућности да се изменама у правном систему омогући ефикаснија алокација ресурса.

Приликом анализе правних правила, полазиће се у истраживању од **општих претпоставки економске анализе права**. Економска анализа права изучава како правне институције утичу на понашање појединаца, што представља основну идеју методолошког индивидуализма. Према овом схватању, одлуке увек доносе појединци. Ово важи чак и у случају када се одлуке доносе у име одређене друштвене групе, било да је она формална (држава, предузеће итд.) или неформална (нација, одређена интересна група итд.). Затим, претпоставља се да је циљ активности које појединци предузимају искључиво максимизација сопствене користи. Чак и када доноси одлуку у име неке организације или друштвене групе, било да иступа као њен члан било само као агент, појединац увек поступа искључиво у сопственом, а не јавном интересу. Наравно, то не значи да он може да чини шта му је воља с обзиром да је том приликом ограничен деловањем и осталих појединаца. Такође, корист о којој је реч представља индивидуалну меру среће и задовољства. Она може бити како материјална, тако и нематеријална, али важно је истаћи да свако може само за себе одређивати да ли му нека активност доноси корист или не, односно колики је прираст те користи. Ово следи из претпоставке да се сваки појединац при доношењу одлуке понаша рационално, као *homo economicus*.

⁵ Стојановић, Божо (2005), *Теорија игара: елементи и припрема*. Институт за европске студије, Службени гласник, Београд, 50.

Кључни допринос у постављању основних темеља економске анализе права дао је амерички нобеловац Роналд Коуз у свом познатом раду *The Problem of Social Cost* објављеном 1960. године,⁶ мада је и у неким ранијим радовима било речи о одређеним аспектима које ће касније бити заокружени у шири контекст.⁷ На основу његових ставова, формулисана је **Коузова теорема** која представља почетну тачку у економској анализи правних правила. Према Коузовој теорему, уколико су имовинска права⁸ јасно дефинисана и преносива, а трошкови трансакције не постоје или су занемариви, заинтересоване стране ће увек наћи ефикасно решење у смислу Парета кроз размену права, без обзира на њихову иницијалну расподелу.

Да би резултат размене био оптималан, имовинска права морају бити дефинисана, јасна и унапред позната свим странама. У процесу размене,

⁶ Coase, Ronald H. (1960), *The Problem of Social Cost*, Journal of Law and Economics, Vol. 3, 1-44. Видети још: Medema, Steven G.; Zerbe, Richard O. Jr. (1999), The Coase Theorem. *Encyclopedia of Law and Economics*, Edward Elgar and University of Ghent, 836-892.

⁷ Неке проблеме везане за трансакционе трошкове Коуз је расправљао још 1937. године, мада у то време још увек не користи тај појам, који је дефинисан тек касније. Coase, Ronald H. (1937), The Nature of the Firm. *Economica*, Vol. 4, 386-405; Allen, Douglas W. (1999), Transaction Costs. *Encyclopedia of Law and Economics*, Edward Elgar and University of Ghent, 895-896.

⁸ Око појма „имовинско право“ у Србији постоји спор између правне и економске теорије. Тачније, у питању је спор око адекватног превода англосаксонског правног појма *property rights*. Економисти заступају тезу да треба користити појам „својинска права“. Под тим се подразумева „својина и сва друга заштићена чисто имовинска права попут: стварних права, потраживања, интелектуалних права, права индустријске својине итд. Овако поимање својинских права блиско је концепцији својине у англосаксонском праву.“ (Беговић; Лабус; Јовановић (2011), *op. cit.*, 33; О појму *real property rights*, видети: Jowsey, Ernie (2011), *Real Estate Economics*. Palgrave and Macmillan, 40-41). Појам својинска права је са становишта домаће правне науке неадекватан, непрецизан и недовољно одређен, због чега правници инсистирају на појму „имовинска права“. То су „права која улазе у појам имовине субјеката грађанског права. Она се деле на апсолутна и релативна. Имовинска права увек имају за објект ствар, људску радњу, лично добро или производ људског духа чија се вредност може изразити у новцу. (...) Према класичној грађанскоправној теорији, имовинска права чине део грађанског права, док други део чине тзв. лична права.“ Имовинска права, у: Благојевић, Борислав Т. - гл. редактор (1978), *Правна енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 403. Већина имовинских права су по правилу преносива, мада постоје и она која су непреносива, попут плодуживања. Бабић, Илија (2003), *Основи имовинског права*. Сл. гласник Београд, 29-30; супротно: Благојевић (1978), *op. cit.*, 403. Теоретичари економске анализе права примећују да су правници веома осетљиви када је у питању прецизност одређивања и дистинкције појмова који се користе, толико да се понекад може учинити да је у питању чист софизам. Због тога економисти често игноришу значај разликовања одређених појмова, иако и најфиније разлике у коришћењу појмова могу бити од значаја приликом разрешења одређеног спора. Cooter, Robert; Ulen, Thomas (2000), *Law and Economics*, Third Edition. Addison-Wesley Longman, 7. Из тог разлога, у овом истраживању ће бити коришћен у српском праву одређенији појам „имовинска права“, уместо (у економској анализи права у Србији чешће коришћеног) појма „својинска права“. Ипак, у питању је само терминолошка разлика, али никакве суштинске неподударности у значењу ових појмова нема.

субјекти на тржишту слободно размењују своја права водећи економију ка оптималној алокацији оскудних ресурса. Неодређеност права ствара неизвесност субјектима на тржишту, те представља баријеру размени. Такође, имовинска права морају бити преносива.⁹ Уколико нису преносива, онда ефикасност њихове алокације зависи од почетне (законске) алокације, јер се не може побољшати разменом.

Други услов за оптималну алокацију ресурса јесу нулти трансакциони трошкови. Они представљају цену размене, а називају их још и „трошкови коришћења ценовног механизма“.¹⁰ У трансакционе трошкове спада тражење трансакционог партнера, преговарање о условима размене, формулисање уговорних обавеза, испуњење уговорних обавеза. Укључење трансакционих трошкова у економску анализу представља дефинитивно напуштање неокласичне економске теорије.

У реалном окружењу размена се одвија у условима које карактерише постојање позитивних трансакционих трошкова. Зато „резултат размене својинских права није увек исти и не успоставља се увек ефикасна алокација ресурса.“¹¹ Задатак правних институција управо је да минимизује те трансакционе трошкове, како би се резултат размене што више приближио оптимуму.

Коузова теорема има неколико импликација. Позитивним правним системом одређена је почетна алокација права на ресурсима. Уколико су испуњене претпоставке из Коузове теореме, резултат размене ће бити увек исти, односно ресурси ће бити алоцирани оним субјектима који их највише вреднују, без обзира на почетну алокацију. Међутим, почетна алокација ресурса итекако има утицаја на коначну алокацију благостања и богатства. „Другим речима, у погледу алокативне ефикасности исход је увек исти, док у

⁹ О стварима у промету (*res in commercio*) и ван промета (*res extra commercium*) код: Станковић, Обрен; Орлић, Миодраг (1982), *Стварно право*, друго издање. Научна књига, Београд, 15-16.

¹⁰ Allen (1999), *op. cit.*, 895.

¹¹ Мојашевић, Александар (2009), *Економска анализа накнаде штете* (магистарски рад). Правни факултет Универзитета у Београду, 25.

погледу дистрибутивне ефикасности, исход зависи од тога коме су својинска права иницијално додељена.“¹²

Од метода правне науке, биће коришћени **нормативни и упоредно-правни метод**. Анализа не би била комплетна уколико се не би објаснили узроци који су условили развој постојећег институционалног оквира. У том циљу биће коришћен **историјскоправни метод**, неопходан за сагледавање и разумевање развоја и промена правног режима за промет непокретности.

Ради потврде одређених теоријских ставова и закључака, биће спроведено **емпиријско истраживање**. Оно ће се односити на трансакционе трошкове различитих форми закључења купопродајног уговора. Ту пре свега спадају трошкови за плаћање адвокатских услуга, услуга јавних бележника, као и трошкови за плаћање различитих судских такси. Покушаће се пронаћи оптимална форма за закључење уговора о купопродаји непокретности.

Очекивани резултати и научни допринос

Тема дисертације „Економска анализа правног режима за пренос права својине на непокретностима у Републици Србији“ значајна је јер уноси новину у традиционални приступ правној теми. Она представља допринос развоју научне дисциплине економске анализе права у Србији.

Испитивање правног режима за пренос права својине на непокретностима економском методологијом оправдано је, јер унапређује теоријско знање о правним феноменима и омогућава практичне препоруке за редефинисање правних правила у циљу максимизације друштвеног благостања. У Србији није било систематског интердисциплинарног (методима економске анализе права) теоријског и емпиријског истраживања различитих режима преноса својине, а није било ни испитивања економских ефеката недавно остварених и пројектованих промена правног режима.

Примена економске методологије на истраживање правног режима за пренос права својине на непокретностима треба да допринесе проналаску правних решења која ће омогућити ефикасан резултат у алокацији

¹² *Ibid*, 25.

непокретности, односно која ће ефикасно уредити тржиште непокретности и оптимизовати промет непокретности. Избор правног режима је одговорност државе, а да ли ће се купци и продавци понашати у складу са изабраним правилима зависи од подстицаја, ризика и трансакционих трошкова које генерише изабрани режим.

Класична правна теорија се у Србији исцрпно и детаљно бавила законском алокацијом ризика код уговора о купопродаји, али се није бавила самим ризиком. Ово истраживање ће се на првом месту фокусирати на изучавање различитих врста ризика, као и на факторе који доводе до постојања тих ризика. Такође, бавиће се и последицама законске алокације ризика на понашање појединаца. Претпоставка је да је асиметрија информација основи фактор који доводи до неоптималног понашања странака, због чега је и крајњи резултат алокације непокретности неоптималан. Тек када се утврде основни фактори ризика, сагледавају се ефекти различитих правних система и подстицаји за понашање појединаца које они креирају. Покушаће се дефинисати такав правни режим који ће минимизовати трансакционе трошкове размене и спречити опортунитетно понашање економских субјеката ради постизања оптималне алокације и максимизације друштвеног благостања.

У потрази за адекватним правним решењем приступило се и емпиријском истраживању, којим би се потврдила заснованост неких теоријских решења. Емпиријско истраживање примењено је код анализе различитих форми уговора о купопродаји непокретности, да би се открило која од неколико форми генерише најниже трансакционе трошкове, као и најмањи ризик од потенцијалног настанка спора. Показало се да се модели и закључци до којих је дошла правна теорија могу емпиријски потврдити конструисањем економског модела.

Анализираће се и неки посебни случајеви код преноса права својине на непокретностима за које важи посебан режим. На првом месту, то је постојање института права прече куповине сувласника непокретности, и права прече куповине власника суседног пољопривредног земљишта. Овај правни институт, наслеђен из обичајног права словенских народа, прихваћен

и у Српском грађанском законнику, и у социјалистичком правном систему, и у савременом правном систему, имао је и има недвосмислену и неподељену подршку од стране традиционалне правне науке у Србији. Међутим, до сада у Србији није било покушаја да се коришћењем економске методологије приступи анализи ефеката на алокацију и друштвено благостање које генерише овај институт. Управо ће то бити један од циљева овог истраживања, а закључци који се очекују биће у потпуности супротстављени досадашњем владајућем схватању домаће правне теорије.

У српском правном систему посебно је регулисан режим стицања права својине на непокретностима за странце. Редактори нацрта Грађанског законика РС нису дали свој коначан предлог нових решења за ово спорно питање очекујући сугестије, између осталог, правне и економске науке. Овај рад треба управо да одговори на ово питање сагледавањем економских аспеката различитих правних режима.

Биће анализиран и специфичан случај појаве принципал-агент проблема код прибављања и отуђења непокретности у јавној својини. На основу добијених резултата, покушаће се конструисати такав правни режим који ће омогућити елиминацију негативних ефеката овог проблема уз што ниже трансакционе трошкове.

У фискалном систему Србије неколико пореза је директно или индиректно везано за промет непокретности. Економски и правни аспекти ових фискалних инструмената детаљно су размотрени у домаћој литератури. Такође, Влада Србије је последњих неколико година делила субвенције за куповину новоизграђених станова. Иако је економска теорија детаљно истражила опште ефекте субвенција, ефекти ових конкретних субвенција готово да нису обрађивани у доступним научним радовима. У овом истраживању ће први пут бити на једном месту обједињена сазнања економске теорије о свим фискалним инструментима који утичу на алокацију непокретности. На тај начин, јасно ће се показати супротстављеност циљева који се желе постићи, као и неусаглашеност инструмената који се користе. Резултат истраживања биће предлози измена у постојећем систему, како би се у већој мери остварили постављени циљеви.

Промет непокретности је важно питање у савременом друштву, и са правног и са економског аспекта. Истраживањем оваквих тема унапређује се теоријско знање и упућују практичне препоруке законодавцу и регулатору за обликовање ефикасних правила која уређују промет непокретности.

ДЕО 1: ПРАВНИ РЕЖИМИ ПРЕНОСА ПРАВА СВОЈИНЕ НА НЕПОКРЕТНОСТИМА И АЛОКАЦИЈА РИЗИКА

На овом месту ће се обавити економска анализа различитих система стицања права својине на непокретностима. Било би преамбициозно поредити сва могућа решења која се у теорији и пракси могу срести. Српско грађанско право спада у породицу европског континенталног права. Због тога ће предмет изучавања у овом раду бити само најважнији системи преноса права својине на непокретностима који се срећу у европском континенталном праву, а то су француски, немачки и аустријски систем (последњем припада и наше право). Пре било какве економске анализе, биће урађена упоредноправна анализа поменутих система како би се уочиле сличности и разлике.

Економски живот се не одвија у идеалним условима, па правне норме треба да буду креиране тако да омогуће ефикасну алокацију оскудних ресурса. При том, основни задатак уговорног права је да омогући претварање игара са неефикасним резултатом у игре са ефикасним резултатом.¹³ Познер истиче да је задатак уговорног права да спречи појединце да се понашају опортунистички према својим уговорним партнерима да би се подстакло оптимално понашање и (у исто време) избегавање скувих мера самозаштите.¹⁴

Избор система којим се врши пренос права својине на непокретностима има више економских ефеката. Један од основних ефеката тиче се алокације различитих врста ризика. Приликом купопродаје непокретности код уговорних страна може постојати асиметрија информација о чињеницама битним за закључење правног посла. Ова неизвесност повлачи за собом ризик од губитака, који може бити препрека размени. Задатак државе је да створи институционални оквир који ће представљати подстицај странама да се понашају оптимално, чиме ће ризик

¹³ Cooter, Robert; Ulen, Thomas (2000), *Law and Economics*, Third Edition. Addison-Wesley Longman, 187.

¹⁴ Posner, Richard A. (1998), *Economic Analysis of Law*. Aspen, New York, 103.

бити минимизован, а ефикасност и друштвено благостање максимизовано. Из ове опште хипотезе следи неколико посебних, а све се односе на покушај да се пронађе институционални оквир којим ће се минимизовати ризик. У раду ће се анализирати последице које различити правни системи имају на ризик од неизвршења уговора, ризик због асиметрије информација о стварним правима везаним за непокретност, ризик од непуноважности уговора, ризик од вишеструке продаје непокретности, од случајне пропасти или оштећења непокретности и валутни ризик.

Француски систем, који називају још и консенсуалистички систем,¹⁵ или систем чистог уговорног принципа,¹⁶ у континенталној Европи прва је усвојила Француска кроз свој Грађански законик, а затим и друге земље које су наслоњене на француску правну традицију. Такође је заступљен и у англосаксонском праву, мада је у Сједињеним Америчким Државама у битној мери напуштен 1962. године.¹⁷

Француски грађански законик је, одступајући од римске правне традиције, прихватио принцип према ком право својине прелази на купца самим закључењем уговора. Уговор има транслативно дејство у односима између странака. „Другим речима, својина прелази на прибавиоца на основу самог пуноважног уговора иако ствар још није предата и, разуме се, независно од тога да ли је купопродајна цена плаћена или није.“¹⁸ За прелазак права је довољан само ваљан правни основ (*titulus*).¹⁹ Купац у моменту закључења уговора постаје власник непокретности.²⁰ При томе није

¹⁵ Ritaine, Eleanor Cashin (2011): National Report on the Transfer of Movables in France. *National Reports on the Transfer of Movables in Europe*. Vol. IV (France, Belgium, Bulgaria, Poland, Portugal). Sellier, European Law Publishers, 82.

¹⁶ Круљ, Врлета (1972), *Дејства уговора о купопродаји – својина, предаја, ризик, цена*. Институт за упоредно право Београд, 15. Назив „француски систем“ користе и: Станковић; Орлић (1982), *op. cit.*, 128. Овај назив се користи и у упоредноправној доктрини. Видети још: Bar, Christian von; Drobniг, Ulrich (2004), *The Interaction of Contract Law and Tort and Property Law in Europe, A Comparative Study*. Sellier, European Law Publishers, München, 325.

¹⁷ Круљ (1972), *op. cit.*, 15.

¹⁸ Станковић; Орлић (1982), *op. cit.*, 128. Видети такође: Ritaine (2011), *op. cit.*, 85-86.

¹⁹ Круљ (1972), *op. cit.*, 15.

²⁰ Принцип по ком се својина преноси простом сагласнишћу воља је изражен „у чл. 711 *Code civil*-а ('својина на добрима се стиче и преноси дејством облигација') и у чл. 1138 поменутог законика у којем се каже да споразумом уговорних страна настала обавеза да се преда ствар 'чини повериоца сопствеником од тренутка када је ствар имала бити предата, макар да предаја није још била извршена...' Већина аутора сматра да речи 'од тренутка када је ствар

од значаја чињеница да ли је пренос права својине уписан у регистар непокретности, односно да ли је купац ушао у посед. Сам уговор, дакле, има транслативно дејство.²¹

Из ове чињенице произлазе различите правне и економске последице. То значи да купац од момента закључења уговора предметну непокретност може отуђити, може је оптеретити, његови повериоци се из њене вредности могу намирити итд.

Ипак, ово правило није императивно па странке могу уговорити да ће право својине прећи на купца у неком другом моменту, односно уколико дође до испуњења одређеног услова. Најчешће је то моменат исплате цене, или моменат закључења уговора у посебној форми (нпр. писаној или јавнобележничкој).²²

Упис права својине купца у јавни регистар непокретности у француском систему нема конститутивни већ само деклараторни карактер. Стварна права на непокретностима се стичу самим уговором, а не уписом у јавне регистре. Упис нема никакав значај за однос продавца и купца.²³ Због чега онда уопште постоје јавни регистри у земљама које примењују француски систем?

имала бити предата' значе: 'од тренутка када је обавеза да се ствар преда настала', тј. да је овим чланом прихваћен принцип преношења својине у моменту закључења уговора. Овај принцип је данас једнодушно прихваћен у француској правној доктрини и судској пракси.“ Такође, у чл. 1583 *Code civil*-а у којем је реч о купопродаји се каже да је купопродаја „...перфектна између уговорних страна и купац је у односу на продавца стекао по самом закону својину чим је постигнут споразум о ствари и цени, макар да ствар није још била предата ни цена плаћена“. *Ibid*, 16-17.

Ово правило има једно важно ограничење (чл. 1141 Француског грађанског законика), које ће касније бити разматрано. Видети још и: Станковић; Орлић (1982), *op. cit*, 128.

²¹ Станковић; Орлић (1982), *op. cit*, 128.

²² Цветић, Раденка (2009), *Савремена евиденција непокретности*. Београд, 21; Ковачевић-Куштримовић, Радмила; Лазић, Мирослав (2006), *Стварно право*. Ниш, 133, Ritaine (2011), *op. cit*, 86-87. „То значи да је купопродају као пуноважан уговор, према француском схватању, сасвим могуће замислити и реализовати и без аутоматског преношења својине. Другим речима, купопродајни уговор ће бити перфектан и онда када не наступа пренос својине самим закључењем уговора него се тај пренос одлаже и наступа у једном тренутку после закључења уговора.“ Круљ (1972), *op. cit*, 17.

²³ „Јавни регистри имају за циљ само да обавесте трећа лица о извршеном преносу, а не да се уписом у њих изврши пренос права као што је то случај у аустријско-немачком систему земљишних књига. Иако је у реформи 1955. године повећан број и врсте уписа, карактер уписа није промењен.“ Станковић; Орлић (1982), *op. cit*, 528.

Значај јавних регистара у овим земљама огледа се пре свега у односу на трећа лица. Стварна правила, па тако и право својине, делују *erga omnes*. Да би трећа лица могла да ускладе своје активности са правима других лица, она им морају бити позната. Реформама из 1955. године уведена је обавеза публикације свих транслативних аката *inter vivos* која се односе на пренос стварних права. Сврха јавних регистара је да се трећа лица информишу о постојању уговора, односно о оствареном преносу права својине на појединим непокретностима.²⁴ Због тога публикување права има значај само у односу према трећим лицима, јер се према њима та права стичу, мењају и престају уписом у јавне регистре. Санкција за уговорне стране у случају да уговор о продаји непокретности није публикуван у јавном регистру, огледа се у немогућности супротстављања њиховог права трећим лицима, која су се поуздала у информације из регистра.²⁵

Поред француског, за овај рад ће бити од значаја и **аустријско-немачки систем**, који се у литератури назива још и „систем повезивања принципа сагласности воља уговорних страна (принцип уговора) са принципом материјалног акта извршења (принцип предаје)²⁶. Унутар овог система постоје одређене разлике, због којих ће се на појединим местима у овом раду одвојено разматрати аустријско и немачко решење.

Према аустријском систему, за пренос права својине, поред пуноважног уговора (*titulus*), потребно је извршити још и неки материјални акт, који представља начин стицања (*modus*). Начини стицања који преваладају су предаја (покретних) ствари, односно код непокретности упис у јавни регистар или предаја тапије. Овакво решење кодификовано је први пут у модерној европској историји у аустријском Општем грађанском закону из 1811. године, а прихватиле су га земље које су своје грађанске законике стварале по узору на аустријски модел. Тако је аустријски систем

²⁴ Вукотић, Јасмина М. (2012). *Стицање земљишнокњижних права уписом у јавне књиге* (докторска дисертација). Правни факултет Универзитета у Београду, 23; Орлић, Миодраг (2000), Увођење и обнављање земљишних књига. *Анали*, Правни факултет Универзитета у Београду, 33-34.

²⁵ Вукотић (2009), *op. cit.*, 23. Више речи о овоме у Одељку 4. Ризик од непуноважности уговора и Одељку 5 Вишеструка продаја и ризик.

²⁶ Круљ (1972), *op. cit.*, 49; Вар, Drobniг (2004), *op. cit.*, 326-327.

прихваћен у Србији прво у Грађанском закону из 1844. године, а преко њега и у свим потоњим домаћим прописима.²⁷

Уговор има само облигационо дејство. На основу уговора, купац стиче тек облигационо право да тражи од продавца испуњење уговорне обавезе – пренос права својине на предметној непокретности. Када су у питању стварна права на непокретностима, начин стицања је по правилу упис у јавни регистар.²⁸ Када купац буде уписан у јавни регистар као нови власник, он стиче право својине на непокретности. Упис права у јавни регистар има, дакле, конститутивно дејство. Продавац више не може тражити повраћај непокретности ако му цена није плаћена, већ може само да захтева од купца да му исплати цену.²⁹

Ни по **немачком систему** уговор нема транслаторно дејство. Он представља само правни основ, док се за пренос права својине тражи и начин стицања. Разлика аустријског и немачког система тиче се последица које наступају у случају када је правни основ незаконит, а у међувремену је на купца пренето право својине предајом ствари, односно уписом у јавни регистар. Према аустријском решењу, у оваквој ситуацији доћи ће до враћања права својине продавцу, јер је пренос права својине каузалан правни посао који прати судбину правног основа. У немачком систему предаја, односно упис у регистар представља самосталан и апстрактан правни посао, којим се својина преноси независно од правног основа. Поништење правног основа не мора да значи да ће и право својине бити враћено продавцу.³⁰

²⁷ Živković, Miloš (2015), Acquisition of Ownership of Real Property by Contract in Serbian Law – Departing the Titulus-Modus System. *Annals*, Belgrade.

²⁸ У тапијском систему то је била предаја тапије. Међутим, пошто овај систем више не постоји у Србији, неће бити детаљније разматран.

²⁹ Станковић; Орлић (1982), *op. cit.*, 540-541.

³⁰ *Ibid*, 119-120, 127.

1. РИЗИК ОД НЕИЗВРШЕЊА УГОВОРА И ДРЖАВНА ЗАШТИТА

У реалним условима размена на тржишту се одвија у условима неизвесности, односно асиметрије информација код учесника размене. У условима развијеног тржишта продавци и купци се најчешће међусобно не познају: не знају једни другима преференције, мотиве, материјално стање, намере. Субјекти који се на тржишту појављују могу имати супротстављене интересе, мада и не морају. У таквим околностима, размена носи извесну дозу ризика³¹. Функција правних институција је управо смањење, односно отклањање ризика ради омогућавања ефикасне алокације ресурса и максимизације благостања у друштву.

Пре него што се приступи анализи целокупног институционалног оквира, упоредиће се различити системи преноса права својине на непокретностима, како би се утврдио утицај одређеног система на алокацију.

У овом делу рада анализираће се проблем постојања и отклањања ризика од неизвршења уговора.³² У питању је ризик да ће један од учесника размене претрпети штету због могућности да онај други не жели да изврши преузете обавезе из уговора о купопродаји непокретности. На почетку анализе посматраће се само однос две стране (два играча) – продавца и купца, када је уговор између њих већ закључен. Применом метода Теорије игара биће приказани мотиви који утичу на понашање различитих страна приликом доношења одлуке о склапању уговора, односно о испуњењу уговорних обавеза, конструисањем најједноставнијих модела. Код купопродаје непокретности реч је о једнократним играма, јер се уговорне стране по правилу само једанпут налазе у уговорном односу.³³ У зависности

³¹ Ризик представља варијабилитет исхода неког неизвесног догађаја, односно вероватноћу наступања неког економски штетног догађаја. Видети нпр: Беговић; Лабус; Јовановић (2011), *op. cit.*, 357-358.

³² Проблем постојања и отклањање ризика од немогућности испуњења уговора услед инсолвентности дужника, представљен је у Одељку 1.6 Средства обезбеђења наплате потраживања као кредибилна тврдња.

³³ Могућ је случај и да се један субјект (нпр. инвеститор који гради стамбене објекте) више пута појављује на тржишту као продавац. Ово може представљати случај у коме се применом фолк теореме, која може дати оптималан резултат. Више о теоријским аспектима и практичној примени игара са понављањем и фолк теореме: Стојановић (2005), *op. cit.*, 418-420; Fudenberg Drew; Tirole, Jean (1991), *Moral Hazard and Renegotiation in Agency Contracts*.

од тога да ли играчи (купац и продавац у овом случају) доносе одлуке истовремено или наизменично, користиће се статичка³⁴ и секвенцијална (динамичка)³⁵ игра. Такође, ради се о кооперативном типу игара,³⁶ пошто су играчи у могућности да се договарају о стратегијама.

У почетку анализе поћи ће се од претпоставке да постоје само два играча, купац и продавац, да нема никаквих правних институција које утичу на постојање трансакционих трошкова, те да нема трећих лица. Резервациона цена купца је већа од резервационе цене продавца, док разлика између њих представља кооперативни вишак.³⁷ Касније ће анализа бити постепено ширена, те ће се анализирати различите правне институције које омогућавају ефикаснију размену ресурса и снижавање трансакционих трошкова.

1.1. Истовремено извршавање уговорних обавеза и ризик

Да би се испитали основни мотиви појединаца код купопродаје непокретности, потребно је поћи од тзв. природног стања – ситуације у којој не постоји државни апарат који гарантује заштиту склопљених уговора. Такође, посматраће се односи само два појединца – купца и продавца.

У зависности од времена када играчи (уговорне стране код уговора о купродаји) врше своје обавезе, разликујемо две ситуације. Прва ситуација је када играчи одлуке доносе истовремено, односно када обавезе које преузимају уговором (пренос права својине на непокретности и плаћање

Econometrica, vol. 58, 1279-1320; Myerson, Roger B. (1997), *Game Theory: Analysis of Conflict*. Harvard University Press, Cambridge, 308-369; Osborne, Martin J.; Rubinstein, Ariel (1993), *A Course in Game Theory*, MIT Press, Cambridge, 133-162.

³⁴ О статичким играма више код: Baird; Gertner; Picker (1998), *op. cit.*, 169, 315.

³⁵ О секвенцијалним (динамичким) играма више код: Baird, Douglas G; Gertner, Robert H; Picker, Randal C. (1998), *Game Theory and the Law*. Harvard University Press, 50-78.

³⁶ О кооперативном типу игара више код: Стојановић (2005), *op. cit.*, 94-110.

³⁷ Кооперативни вишак (енг. *cooperative surplus*) је разлика између резервационе цене купца и продавца, односно „простор да две стране учествују у размени и да при том остваре обострану корист“. Стојановић (2005), *op. cit.*, 183. Кооперативни вишак настаје приликом алокације добра ка субјекту који га више вреднује. Cooter; Ulen (2000), *op. cit.*, 75-76. Расподела кооперативног вишка предмет је преговора. Стојановић (2005), *op. cit.*, 183.

цене) врше истовремено, а друга је када једна страна извршава своју уговорну обавезу након што је друга своју већ извршила.

У првој ситуацији, ради се о статичком типу кооперативне игре. Она се представља нормалном, биматричном формом.³⁸

		купац	
		сарађује	не сарађује
продавац	сарађује	1,1	0,0
	не сарађује	0,0	0,0

Слика 1: Статичка игра – истовремено извршење свих обавеза

У матрици која је конструисана (Слика 1) хоризонтални редови представљају акције продавца, док вертикалне колоне представљају акције купца. Сваком од играча на располагању су две акције, које чине његов стратегијски скуп. Акције које стоје на располагању продавцу су да „сарађује“,³⁹ тј. да прода другом играчу своју непокретност, или да „не сарађује“,⁴⁰ тј. да не прода купцу своју непокретност. Купац такође може да одабере да „сарађује“, тј. да купи непокретност, или да „не сарађује“, тј. да непокретност не купи. Матрица исплата игре представља комбинацију матрица исплата првог и другог играча. Претпоставка је да ће сваки играч дати предност вишој исплати у односу на нижу.⁴¹

Уколико један од играча (било продавац било купац) изабере стратегију да не сарађује, нема ни размене. Стање користи и једног и другог играче остаје непромењено, јер нема прираста до ког доводи размена. Зато су исплате игре у тим случајевима (0,0).

Уколико су играчи у позицији да своје потезе (пренос права својине на непокретности, односно плаћање цене) повлаче истовремено, неизвесност

³⁸ О играма у нормалној форми више код: Baird; Gertner; Picker (1998), *op. cit.*, 6-14; Стојановић (2005), *op. cit.*, 60-61.

³⁹ На свим сликама на којима је представљена игра у екстензивној форми, лева стрелица ће означавати акцију „сарађује“.

⁴⁰ На свим сликама на којима је представљена игра у екстензивној форми, десна стрелица ће означавати акцију „не сарађује“.

⁴¹ Ово произлази из претпоставке да се играчи понашају економски рационално, максимизујући стање сопствене користи.

не постоји, пошто сваки играч тачно зна коју акцију предузима друга страна (нема асиметрије информација).⁴² С обзиром да је стратегија „не сарађује“ доминирана за обе стране, решење ове игре је увек сарадња. Ако играчи изаберу да сарађују, доћи ће до купопродаје непокретности при чему ће обе стране испунити свој интерес и на тај начин увећати своју корист кроз трансакцију. Решење игре је увек (1,1).

Дакле, када се пренос права својине на непокретности и плаћање цене догађају истовремено, не постоји асиметрија информација једне стране о активностима друге стране. Овакав систем омогућава превладавање неизвесности. Самим тим, ризик неизвршења уговора због асиметрије информација о намерама друге стране је минимизован. Овакав систем преноса права својине омогућава максимизацију благостања оба учесника у размени.

1.2. Неистовремено извршавање уговорних обавеза и ризик

Друга игра представља ситуацију након закључења уговора, у којој су потези првог и другог играча временски раздвојени. Пошто се игра одвија у секвенцама, где други играч повлачи потез тек након што види потез првог играча, ради се о секвенцијалној игри,⁴³ која је представљена екстензивном формом у виду такозване Кунове формализације (Слика 2).⁴⁴ Ово је типични случај игре обавезивања.⁴⁵ Игра се састоји из две фазе, при чему је потез у другој фази условљен потезом који је одигран у првој. И даље је у питању природно стање где нема заштите уговорног односа од стране државног апарата.

Први играч (поверилац) јесте онај који први уступа своје ресурсе другој страни (дужнику). Уколико је поверилац продавац, онда он преноси

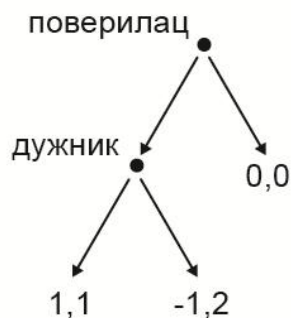
⁴² О играма са савршеним информацијама више код: Baird; Gertner; Picker (1998), *op. cit.*, 79-121; Стојановић (2005), *op. cit.*, 160.

⁴³ Стојановић (2005), *op. cit.*, 55.

⁴⁴ Стојановић (2005), *op. cit.*, 57.

⁴⁵ О играма обавезивања више код: Renou, Ludovic (2009), Commitment Games. *Games and Economic Behaviour*. No. 66, 488-505; Bade, Sophie; Guillaume, Haeringer; Renou, Ludovic (2009), *Journal of Economic Theory*, No. 144, 1817-1831.

право својине на купца (дужника) пре него што купац плати цену. У другом случају поверилац је купац који плаћа цену пре него што продавац (дужник) пренесе на њега своје право на предметној непокретности. Дужник увек доноси одлуку о својој акцији тек након што му је поверилац пренео (поверио) своје ресурсе.



Слика 2: Секвенцијална игра – „природно стање“

Поверилац испред себе има две могућности: да „сарађује“ и да „не сарађује“. Уколико одлучи да не сарађује, онда нема ни трансакције, па самим тим ни промене благостања играча. Исплата за оба играча је (0,0).

Када су у питању игре обавезивања, одлука дужника условљена је потезом повериоца. Тек уколико се поверилац одлучи на сарадњу преносећи своје ресурсе дужнику, дужник је у могућности да доноси одлуке о свом потезу. Ако би се дужник одлучио за сарадњу, исплата игре је (1,1), тако да су оба играча на добитку. Уговор је у потпуности испуњен, а укупна корист играча максимизована.

Међутим, појединачна корист дужника би била већа ако би другачије поступио. Када одлучи да не сарађује, он присваја ресурсе повериоца, док своје задржава; тада је исплата игре (-1,2). Корист дужника је максимизована, али расподела користи иде на штету повериоца који је сада на губитку.

У овом типу игре, поверилац је увек у лошијој позицији у односу на дужника. Он се сусреће са „неизвесношћу“ која се односи на понашање дужника након што му поверилац пренесе своје ресурсе, јер се не може поуздати у његову тврдњу да ће извршити договорено. У условима неизвесности поверилац претпоставља да ће дужник играти рационално.

Поверилац решава игру применом метода повратне индукције,⁴⁶ полазећи од тога шта би за дужника била оптимална и рационална стратегија. А оптимална и рационална стратегија дужника је управо да не сарађује, јер је у том случају његова исплата највећа (-1,2).⁴⁷ Ако би се одлучио за сарању, поверилац ризикује да заврши игру са губитком. Пошто он рационално процењује да ће дужник донети рационалну одлуку да не сарађује, тада је и његова најрационалнија одлука да не сарађује. Крајњи резултат због тога је да неће ни доћи до трансакције. Исплата игре је (0,0), и ово је уједно и Нешова равнотежа. Резултат је друштвено неефикасан, јер су играчи пропустили прилику да кроз сарадњу увећају укупно благостање.

1.3. Различити системи преноса права својине и алокација ризика

Како се понашају појединци у различитим системима преноса права својине када не постоји државна заштита уговорног односа? У *француском систему* пренос права својине врши се самим закључењем уговора. У том моменту, право својине је прешло са продавца на купца. Уколико се исплата цене врши на лицу места паралелно са закључењем уговора, у питању је статички тип игре.⁴⁸ Продавац и купац су своје обавезе извршили истовремено, и тиме је њихов однос завршен. Не постоји никаква неизвесност ни ризик, тако да ће у овом случају доћи до трансакције и оптималног решења, уколико то обема странама доноси корист.

Међутим, проблем настаје уколико купац није у обавези да исплати целокупну цену у моменту закључења уговора. Протек времена између закључења уговора и плаћања цене ствара несигурност и ризик, што представља баријеру сарадњи.⁴⁹ У моменту када закључе уговор, на купца је прешло право својине на непокретности, и он више није заинтересован за

⁴⁶ Више о методу повратне индукције: Baird; Gertner; Picker (1998), *op. cit.*, 50-57 и даље; Стојановић (2005), *op. cit.* 138-146.

⁴⁷ Овај потез представља „доминантну стратегију“ другог играча, тј. ону стратегију која је најбоља, без обзира на потез супротне стране. Више о доминантним стратегијама: Baird; Gertner; Picker (1998), *op. cit.*, 11-12 и даље; Стојановић (2005), *op. cit.*, 74-79 и даље.

⁴⁸ Ово се односи и на ситуацију када су стране експлицитно уговориле да ће право својине на непокретности прећи на купца у моменту када исплати цену.

⁴⁹ Cooter, Ulen (2000), *op.cit.*, 184.

сарадњу. Овде је у питању секвенцијална игра, где је поверилац продавац, а дужник купац. Знајући мотиве дужника, поверилац неће желети да сарађује, тако да до трансакције и не долази.

Друга могућност је да странке изричито уговоре да својина не прелази самим закључењем уговора, већ се пренос одлаже и наступа након плаћања цене. Тада је поверилац купац, који прво плаћа цену, а тек онда наступа обавеза продавца да пренесе право својине. Пошто поверилац не може бити сигуран да ће дужник извршити своју обавезу, он бира опцију да не сарађује, па до трансакције не долази.

Код *аустро-немачког система* пренос права својине на непокретностима се врши уписом у јавни регистар. Уговором се ствара тек облигација обема странама да изврше своје обавезе. Уколико се плаћање врши истовремено са преносом права својине на непокретности (уписом у јавни регистар), у питању је статичка игра као и код француског система. Продавац и купац своје обавезе врше истовремено. Пошто је тиме њихов однос завршен, не постоји никаква неизвесност у погледу будућих акција. Ризик да ће настати губитак ресурса услед неизвршења обавезе супротне стране је сведен на нулу, тако да је омогућено постизање оптималног резултата. Треба напоменути да у овом случају није од значаја да ли је у питању аустријски или немачки систем, јер су последице идентичне.

Овде се такође јавља проблем када су временски раздвојене чинидбе уговорних страна. И у аустро-немачком систему уговором може бити одређено која страна би требало прва да предузме акцију. Значи, на уговорним странама је да одреде да ли ће прво бити исплаћена цена, па затим извршен упис у јавни регистар, или обрнуто.⁵⁰ Опет је у питању динамичка, секвенцијална игра, а крајњи резултат је исти: када не постоји

⁵⁰ У пракси се најчешће дешава да је поверилац купац. Право својине на непокретности прелази са продавца на купца тек у моменту када се у јавном регистру непокретности, на основу „клаузуле интабуланди“, купац упише као нови власник (у пракси је прихваћено решење да право својине прелази у моменту када је заинтересована страна предала молбу за упис). Продавац користећи ту могућност, након закључења уговора о непокретности, чека моменат исплате цене, да би тек након тога дао купцу клаузулу интабуланди, односно могућност да се упише у јавни регистар и тиме стекне право својине.

државна заштита уговора,⁵¹ без обзира на распоред улога, поверилац не жели да ризикује губитак због несарадње дужника, због чега до трансакције не долази.

Непокретности по правилу имају велику вредност, и најчешће чине највреднији појединачни део имовине појединца. Када су обавезе уговорних страна временски раздвојене, ризик у случају да дужник не изврши обавезу је висок због потенцијално великог губитка који би уследио.

Да би се спречило опортунистичко понашање страна које производи губитке друштвеног благостања (односно спречава његово увећање), створени су различити институционални механизми којима се игре са неефикасним резултатом претварају у игре са ефикасним резултатом.

1.4. Социјалне институције као дестимулација опортунистичког понашања

Потребе економског живота наметнуле су изналажење различитих начина да би се омогућило одвијање промета и када су чинидбе страна временски раздвојене. Још у најранијим фазама развоја друштва развијене су одређене социјалне институције које имају задатак да спрече опортунистичко понашање уговорних страна.

У том смислу, од помоћи странама је утицај социјалног окружења, као што су морална схватања појединца и друштва, различите моралне казне и др. Они могу бити од утицаја на дужника у секвенцијалној игри, да поступи у складу са моралним нормама и начелима, те да прихвати решење које му можда и мање одговара (нпр. да не прекрши дату реч). Те институције утичу да се играчи понашају на одговарајући начин који им можда и не доноси највећу материјалну корист, а чиме се смањује неизвесност и ризик.⁵² У питању је *focal point* ефекат, који је у литературу увео Томас Шелинг.⁵³ Оне имају одређеног значаја у малим и затвореним срединама у којима се

⁵¹ Тј. када оштећена страна не може принудним путем остварити своје право.

⁵² Више о томе: Panther, Stephan (1999) Non-Legal Sanctions. *Encyclopedia of Law and Economics*, Edward Elgar, University of Ghent, 999-1028.

⁵³ Thomas Shelling. Наведено према: Стојановић (2005), *op. cit*, 131.

учесници у промету познају, али у високо развијеном индустријском друштву њихов значај драстично опада.

Социјалне институције у савременим условима не представљају кредибилну гаранцију⁵⁴ првом играчу да ће други играч сарађивати, односно испунити оно што се од њега очекује. Зато је било неопходно изградити систем правних институција и државних подстицаја, како би се решио проблем неизвесности и ризика.

1.5. Државна заштита уговора као дестимулација опортунистичког понашања

Државна заштита имовинских права и могућност њиховог преношења међу субјектима је неопходна претпоставка за увећање друштвеног благостања.⁵⁵ Без државне заштите уговорног односа, не би се могло очекивати да се играчи понашају на друштвено пожељан (економски оптималан) начин.⁵⁶ Зато држава од најранијих времена гарантује заштиту уговорима склопљеним на одговарајући начин.

Када правне институције државе ступе на сцену, стварају се могућности да играчи дођу до оптималног решења. Појединим институцијама могуће је смањити или чак потпуно отклонити ризик од опортунистичког понашања друге стране. Држава има могућност да на различите начине санкционише страну која прекрши договор, анулирајући јој користи од неиспуњења уговора, или јој додатно умањујући благостање применом одређене санкције због таквог понашања.

Механизмима грађанскоправне судске заштите штити се савесна уговорна страна од опортунистичког понашања друге стране. Речником

⁵⁴ „У теорији игара неко обећање или претња сматрају се кредибилним уколико је у интересу играча да их и реализује“. Поступајући супротно својој тврдњи, играч наноси штету себи а не супротној страни. *Ibid*, 152, 385-386.

⁵⁵ Kaplow, Louis; Shavell, Steven (2002), *Economic Analysis of Law. Handbook of Public Economics*, (ed. Auerbach, Alan J. and Feldstein, Martin S.), Elsevier, New York, 1661-1784: Chapter 4.1.3. Why contracts and their enforcement are valuable to parties; Chapter 6. Law Enforcement.

⁵⁶ Исто и код: Laffont, Jean-Jacques; Martimort, David (2001), *The Theory of Incentives I: The Principal-Agent Model*, <https://gnunet.org/sites/default/files/Laffont%20%26%20Martimort%20-%20The%20Theory%20of%20Incentives.pdf>, 38. Сајту приступљено 7. септембра 2016.

теорије игара, овим механизмима мењају се исплате игре уколико се један играч одлучи за несарадњу, како би се предупредио нежељен (неоптималан) резултат игре.

Како је приказано, крајњи резултат секвенцијалних игара је неефикасан у условима непостојања државне заштите уговорног односа, јер не доводи до оптималног резултата игре (Слика 2). Оптимални избор дужника је да не сарађује. Очекујући такво понашање дужника, ни поверилац неће хтети да пренесе своје ресурсе, односно и он ће одабрати опцију да не сарађује (јер је то његово оптимално понашање). Дакле, неће доћи до закључења било каквог уговора, односно неће бити никакве трансакције.

Зато држава, кроз механизам грађанскоправне заштите, мења подстицаје за понашање уговорних страна, тако што коригује исплате игре у случају да дужник одабере опцију да не сарађује, након што је уговор о преносу права својине закључен. Радна претпоставка анализе је да трошкови судске заштите права не постоје.⁵⁷ У супротном, резултат би се разликовао јер ови трошкови сами по себи представљају смањење кооперативног вишка уговорних страна, па би се исплате игре морале додатно умањивати (резултат би такође зависио и од алокације судских трошкова). Такође, претпоставка је и да је исход судског спора апсолутно изванредно предвидив обема странама, те да нема никакве асиметрије информација када је исход спора у питању.

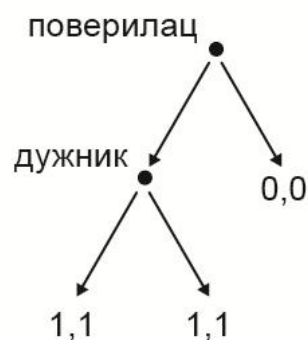
Два су правна института којим држава штити повериоца који први уступа своје ресурсе. „Уколико дужник не испуни своју доспелу обавезу, поверилац може, по свом избору, тражити (а) испуњење уговора и накнаду штете због задоцњења или (б) одустати од уговора и тражити накнаду штете због неиспуњења уговора.”⁵⁸

⁵⁷ О подстицајима које трошкови парничног поступка имају на понашање играча, видети: Baird,; Gertner; Picker (1998), *op. cit.*, 246.

⁵⁸ Перовић, Слободан (1968), *Облигационо право (I) – Општа теорија уговора*. Научна књига, Београд, 262.

Прва опција коју поверилац може тражити је **принудно испуњење уговора уз накнаду штете због задоцњења**.⁵⁹ Испуњењем овог захтева, поверилац практично испуњава циљ због кога се одлучио на трансакцију. Његово стање користи подиже се на ниво на коме би било да је дужник беспоговорно сарађивао. Исплата игре и у случају несарадње дужника је (1,1), како је то приказано на Слици 3.

Слика 3: Секвенцијална игра – принудно извршење уговора уз накнаду штете због доцње



Овај институт практично представља сигнал дужнику да му се опортунистичко понашање не исплати. Уколико изабере опцију да не сарађује, исплата игре ће му бити једнака оној исплати као и да је одабрао опцију да сарађује. Практично, дужник након закључења уговора више нема могућност избора. Такође, он представља и сигнал повериоцу да се може поуздати у државну заштиту, те да након закључења уговора може приступити испуњењу своје уговорне обавезе, без страха да ће се дужник понашати опортунистичко.

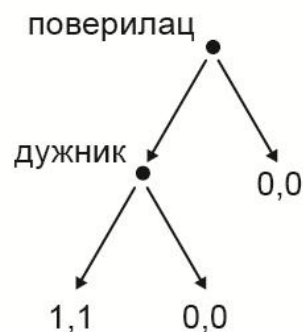
Крајњи резултат је позитиван када је друштвено благостање у питању. Зато се може рећи да се овим правним институтом игра са неефикасним резултатом трансформише у игру са ефикасним резултатом.

Други институт који први играч (поверилац) може изабрати је **раскид уговора уз накнаду штете због неизвршења обавезе**.⁶⁰ Благостање

⁵⁹ Уколико је поверилац купац, прва опција му је да тражи предају непокретности, плус накнаду због неостварених прихода од непокретности. Обрнуто, уколико је поверилац продавац, он може тражити исплату цене, уз исплату камате на плаћени износ због доцње дужника.

⁶⁰ Уколико је први играч купац, он овим захтева повраћај плаћеног новца и исплату камате на плаћени износ због доцње продавца. Обрнуто, уколико је први играч продавац, он овим

повериоца враћа се на ниво на којем је било пре извршења уговора. Истовремено, дужнику се одузима противправно стечена корист, па се и његово благостање враћа на почетни ниво. У том случају (несарадња дужника), исплата игре износи (0,0), како је то приказано на Слици 4.



Слика 4: Секвенцијална игра – раскид уговора уз накнаду штете

Овим институтом анулира се било каква корист дужника у случају избора опције да не сарађује. Оптималан избор дужника сада је опција да сарађује, и ово представља равнотежну тачку ове игре.

Какав је **однос ова два правна института**? У случају да су трансакциони трошкови заштите права нулти, а исход спора апсолутно изванредан (претпоставка *ceteris paribus* се подразумева), оба института јемче да ће дужник изабрати опцију да сарађује, односно да ће испуњење уговора сасвим извесно уследити. Кроз ове правне институте уговорне стране могу успешно заштитити своја права проистекла из уговора. На овај начин, државна заштита грађанскоправних односа представља начин за остваривање генералне превенције, која треба да спречи опортунистичко понашање уговорних страна.⁶¹

Међутим, проблем је што у реалном животу могу наступити различите околности, које и уз савршен судски апарат могу значити немогућност

захтева повраћај непокретности, плус накнаду због неостварених прихода од непокретности.

⁶¹ „Парнице у којима су успешно заштићена својинска права, односно које су довеле до принудног извршења уговорних обавеза, показују на делу деловање владавине права и генеришу велики превентивни ефекат. Оправдано је претпоставити да се без њих не може постићи генерална превенција као облик владавине права, односно заштите приватних својинских права.“ Беговић, Борис *et al.* (2009), *Од сиромаштва ка просперитету: тржишна решења за привредни раст*. Службени гласник и Центар за либерално-демократске студије, Београд, 126.

испуњења уговора. Јасно је да повериоцу не може бити свеједно да ли ће доћи до принудног испуњења уговора или тек до накнаде штете. Принудно испуњење значи да се у потпуности испуњава сврха због које је он закључио уговор о купопродаји, а то је увећање сопствене користи као резултат трансакције (исплата игре 1,1); накнада штете значи да се поверилац тек враћа на ниво пре закључења уговора (исплата игре 0,0, дакле без губитака). Праве дилеме за повериоца ту заправо и нема: њему је увек боља опција испуњење (добровољно или принудно) него накнада штете због неизвршења.⁶² Зато је он увек заинтересован да дужник изврши преузету обавезу. Међутим, услед различитог сплета околности до којих у пракси може доћи, а које могу довести у питање уопште могућност испуњења уговора, раскид уговора уз накнаду штете представља другу најбољу опцију коју има поверилац.

1.6. Услови за оптималну алокацију ризика

Сва три система преноса права својине на непокретности (француски, аустријски, немачки) омогућавају постизање оптималног резултата. Међутим, претпоставка је да грађанскоправна судска заштита савршено функционише, те да не стварају странама никакве трошкове (чак ни временске). Што је систем заштите неефикаснији, резултат је неизвеснији а исплате ниже, па је и ризик пословања већи, а друштвено благостање мање.

Када би странке могле непогрешиво да предвиде исход потенцијалног судског спора (у овом случају исплате игре), до судских спорова не би ни долазило. Непогрешиво предвиђање исхода судског спора значило би да је у питању игра у екстензивној форми са потпуним и савршеним информацијама, коју би играчи могли врло лако да реше применом поступка повратне индукције. У том случају, оптимална стратегија за оба играча је да сарађују. Исплата игре би била (1,1), што уједно

⁶² Изузетак је једино (чисто теоријска и хипотетичка) ситуација да је у тренутку закључења уговора поверилац био индиферентан између поседовања непокретности и поседовања уговорене суме новца. У том случају, поверилац би и сад био индиферентан између извршења уговора и накнаде штете.

представља и Нешову равнотежу, али и најбоље решење са позиције друштва.

Међутим, да би се анализа економских ефеката приближила реалном животу, мора се напустити неокласична претпоставка о савршеној информисаности субјеката у економским односима. **У условима неизвесности**, играчи одлуке доносе поредећи различите нивое очекиване користи од алтернативних могућности. Очекивана користност неког избора добије се када се саберу нивои користи различитих могућих исхода помножени вероватноћом да ће до њих доћи. Ово се може представити и функцијом:

$$E[U(X)] = \pi_1 * U(X_1) + \pi_2 * U(X_2) + \dots + \pi_n * U(X_n),$$

при чему је:

$E[U(X)]$ – очекивана корист од догађаја,

$U(X_1), U(X_2) \dots U(X_n)$ – корист од једног, другог, ... n исхода,

$\pi_1, \pi_2 \dots \pi_n$ – вероватноћа да ће наступити један, други, ... n исход.

Када, дакле, играчи у секвенцијалној игри са несавршеним информацијама⁶³ доносе одлуку коју ће акцију предузети, пореде различите нивое користи које им алтернативне акције доносе. Из претходне дискусије види се да су могуће четири ситуације, односно четири различита исхода у случају несарадње дужника. У првом исходу (X_1) долази до принудног извршења уговора уз накнаду штете повериоцу, при чему је исплата игре (1,1). У другом (X_2), наступа раскид уговора уз накнаду штете повериоцу, при чему је исплата (0,0). И у трећем исходу (X_3), дужник успева да избегне примену санкција а задржава ресурсе које је добио од повериоца, тако да је исплата игре (-1,2). Јасно, повериоцу највише користи доноси први исход $U(X_1)$ а најмање $U(X_3)$. Дужнику са друге стране највише користи доноси $U(X_3)$.

И један и други играч могу релативно лако проценити колике су користи и трошкови од наступања различитих исхода. Међутим, за играче је

⁶³ Више о играма са несавршеним информацијама: Baird; Gertner; Picker (1998), *op. cit.* 53 и даље; Стојановић (2005), *op. cit.* 70-73.

од кључне важности да процене вероватноћу наступања одређеног исхода. Што је већа вероватноћа да ће у случају несарадње дужника суд применити санкцију, то ће оба играча бити спремнији на сарадњу, односно закључење уговора.⁶⁴ У том случају је друштвено благостање максимизовано. Уколико је пак извесност наступања санкције мања, и један и други играч имају више мотива да не сарађују.

Може се закључити да уједначеност и доследност судске праксе, прецизност у одмеравању санкције и предвидивост судске одлуке доприноси смањењу неизвесности, па тиме и оптималном понашању играча и максимизацији укупног благостања у друштву.

Још један фактор који утиче на благостање друштва јесу укупни **трошкови судске заштите**. Они умањују укупно благостање у друштву због чега има разлога да се покуша изнаћи решење у ком би се могућност вођења судских поступака свело на најмању могућу меру. Такође, и алокација ових трошкова утиче на очекиване исходе, па тиме и на понашање играча и избор стратегије. Трошак представља и дуготрајно суђење. Неизвесност у погледу резултата судског спора и могућности плаћања судских трошкова одвраћа повериоца од учешћа у игри.⁶⁵ Пошто су предмет уговора право својине на непокретностима које по правилу имају релативно велику вредност, при постојању и најмањег ризика, његов очекивани губитак је велики, па се он најрадије уздржава од трансакције.

1.7. Средства обезбеђења наплате потраживања као кредибилна тврдња

Претпоставка о савршеном судском систему је добра да би се лакше сагледали мотиви који усмеравају понашање странака, али је она нереална. Међутим, чак и када постоји савршен судски апарат који непогрешиво, брзо и ефикасно решава настали спор, то и даље није гаранција да први играч

⁶⁴ О утицају различитих процена исхода спора на понашање играча, видети: Baird; Gertner, Picker (1998), *op. cit.*, 244-268.

⁶⁵ *Ibid*, 246.

(поверилац из уговорног односа) неће претрпети губитак због несарадње другог играча (дужника). До несарадње другог играча може доћи не само због његове зле намере већ и због наступања инсолвентности, када његова имовина није довољна да се покрију обавезе према повериоцима.⁶⁶

Ако други играч постане инсолвентан, први неће моћи да се намири у потпуности, без обзира на ефикасност судског система.⁶⁷ Ризик да дужник неће сарађивати због наступања инсолвентности, може у секвенцијалним играма смањити очекивану корист повериоцу од учешћа у игри.⁶⁸ Тада се и он одлучује на несарадњу, па до трансакције и не долази, што представља неефикасан резултат.

Основни проблем овде је дакле постојање **асиметрије информација**, јер поверилац нема довољно информација о могућностима за намирење потраживања у случају да дужник постане инсолвентан. Ипак, обострани интерес и економске потребе играча довеле су до развоја различитих средстава обезбеђења као правних института.

„Средства обезбеђења су правни институти чији је циљ да отклоне или умање ризик инсолвентности дужника, умањења дужникове имовине које угрожава намирење повериоца.“⁶⁹ Она „повећавају могућност намирења повериоца, независно од воље дужника, резервишући повериоцу за намирење неко добро у имовини дужника или трећег, или обавезујући још

⁶⁶ Shavell, Steven (1986), The Judgement Proof Problem. *International Review of Law and Economics*, No. 6, Elsevier, 45-58; Shavell, Steven (2002), *Economic Analysis of Accidental Law*. Harvard Law School, Cambridge, Chapter 4.3 Injurer's Inability to Pay for Losses: The Judgment-Proof Problem, and 5.7 Extension: The Judgment-Proof Problem.

⁶⁷ „Ти истина можеш дужника судом гонити да дуг намири, али ту треба парницења... Па и кад се парница сврши повољном за тебе пресудом, још је могуће да не постигнеш оно што желиш, јер се и тада још не зна хоће ли ти ствар о којој је у пресуди ријеч, збиља до руке доћи, или ће то каква запрека осујетити (на пр. дужник међутим умре, пребегне у далеке земље)“. Богишић, Валтазар Општи имовински законик за Црну Гору, чл. 871 ст. 3. Наведено према: Станковић; Орлић (1982), *op. cit.*, 345-346.

⁶⁸ „Ако дужник постане потпуно инсолвентан, поверилац неће моћи да се намири, ако дужникова имовина не покрива целокупно потраживање или сва потраживања свих поверилаца, намириће се делимично, односно сразмерно. Поверење, на којем се заснива положај (статус) повериоца, нарочито када је реч о обавезама које се не извршавају одмах, практично истовремено са њиховим настанком, може бити изиграно (...).“ Хибер, Драгор; Живковић, Милош (2015), *Обезбеђење и учвршћење потраживања*. Правни факултет Универзитета у Београду, 16 (курзив Л.Б.).

⁶⁹ *Ibid*, 16.

неког да плати дуг“.⁷⁰ У правном смислу, средства обезбеђења могу бити стварноправна и личноправна. У стварноправна средства обезбеђења спадају заложна права, задржавање права својине поред предаје, фидуцијарни пренос права својине ради обезбеђења, лизинг, залагање финансијских деривата. Од личноправних средстава обезбеђења ту су јемство, банкарска гаранција, преузимање дуга и приступање дугу, цесија ради обезбеђења и цесија ради наплате, изјава о патронату (*letter of comfort*), одустаница и капара.⁷¹

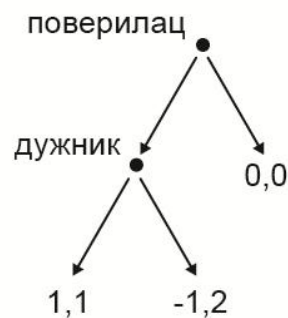
У економском смислу, средства обезбеђења представљају инструмент којим се превазилази асиметрија информација у погледу ризика да супротна уговорна страна неће извршити своју обавезу. Као што је приказано, проста изјава воље дужника да ће изабрати опцију да сарађује, и поред најефикаснијег судског апарата, не представља веродостојан сигнал да ће тако и учинити након што му поверилац пренесе своје ресурсе. Кредибилном тврдњом се ризик од губитка повериоцу смањује, или у потпуности отклања. Давањем средстава обезбеђења уз главни уговор, дужник шаље повериоцу кредибилну тврдњу да располаже имовином, која ће бити погодна за намирење потраживања повериоца уколико би дужник одабрао опцију да не сарађује.

Овим институтом играчи сами мењају исплату игре. Колико ће се пак исплата изменити, зависи од вредности обезбеђења. Што средство обезбеђења вреди више, тврдња је кредибилнија, па је исплата повериоцу у случају несарадње дужника већа и обрнуто; што средство обезбеђења вреди мање, исплата повериоцу је мања, па је и тврдња мање кредибилна.

⁷⁰ *Ibid*, 18.

⁷¹ *Ibid*, 17-19.

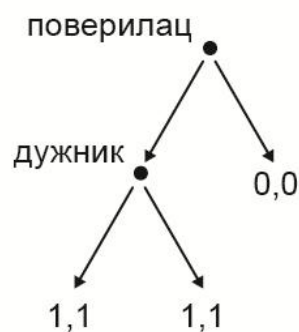
Слика 5: Секвенцијална игра – проблем ризика од инсолвентности дужника



На Слици 5 је приказан проблем инсолвентности дужника. Уколико поверилац није сигуран да може наплатити своје потраживање принудним путем, он нема разлога да верује да ће дужник изабрати опцију да сарађује, јер је исплата игре (-1,2). Зато у том случају поверилац примењујући метод повратне индукције, бира опцију да не сарађује, па је резултат игре (0,0).

На Слици 6 се види дејство средстава обезбеђења. Када је вредност датог обезбеђења једнака вредности која је уговорена у главном послу (или чак већа),⁷² у потпуности је отклоњен ризик повериоца од инсолвентности дужника. Исплата игре и у случају несарадње дужника је (1,1) па нема никаквих препрека да поверилац не одабере сарадњу.

Слика 6: Секвенцијална игра – отклањање ризика од инсолвентности дужника уговарањем средстава обезбеђења



Практично, средствима обезбеђења се секвенцијална игра преводи у статичку. Дужник нема простор да чека да поверилац одигра потез и да му

⁷² Вредност средстава обезбеђења које други играч даје првом може бити већа од износа обезбеђеног дуга, али први играч у случају намерења из вредности средстава обезбеђења не може присвојити већи износ него што износи дуг из основног правног посла. Више о томе: Живковић, Милош (2010), *Акцесорност заложних права на непокретностима*. Правни факултет Универзитета у Београду, 69-123; Хибер; Живковић (2015), *op. cit.*, 68-73.

уступи ресурсе, па да тек онда одлучи шта му је чинити. Он је практично још у моменту давања средства обезбеђења начинио избор, омогућивши повериоцу да, након што испуни своју обавезу, намири своје потраживање без икаквог ризика од несарадње дужника. Превођењем секвенцијалне игре у статичку отклања се, дакле, било каква неизвесност за повериоца, па самим тим и ризик од губитка благостања. Захваљујући средствима обезбеђења, игра је добила ефикасан резултат.

На исплату игре, па самим тим и на њен исход, утицај имају и **трансакциони трошкови** који се тичу остваривања права на намирење из средстава обезбеђења. Код средстава обезбеђења се *по правилу* захтева вођење двостепеног парничног поступка у коме ће се утврдити постојање и висина неиспуњене обавезе дужника у форми правноснажне и извршне пресуде, која се након тога принудно извршава у извршном поступку. Ово произлази из начела официјелности код заложног права. Међутим, ово начело трпи изузетке. Код неких реалних средстава обезбеђења могуће је покренути поступак принудног извршења о доспелости потраживања. Нека реална средства обезбеђења омогућују повериоцу чак и да се непосредно намири у вансудском поступку.⁷³

Вођење судског поступка свакако производи трошкове уговорним странама. Постојање високих трошкова принудног извршења, као што је речено, умањује исплату повериоцу за случај да дужник не сарађује, што делује демотивишуће на повериоца да се уопште укључи у трансакцију.⁷⁴ Што су ови трошкови већи, већи је и потенцијални губитак повериоца приликом принудне наплате свог потраживања. Важи и обрнуто, што су трошкови мањи, то је исплата повериоцу већа.

Ово је такође и важан фактор којим се поверилац из уговорног односа води приликом избора средства обезбеђења. Основни мотив му је да што сигурније а опет што јефтиније (дакле, што ефикасније) заштити своја права у случају да дужник не изврши своју обавезу.

⁷³ Хибер; Живковић (2015), *op. cit.*, 66-68.

⁷⁴ Овде се не рачунају само материјални издаци, већ и дужина вођења спора и неизвесност исхода, не само парничног него и извршног поступка.

2. РИЗИК ЗБОГ АСИМЕТРИЈЕ ИНФОРМАЦИЈА И ЈАВНИ РЕГИСТРИ НЕПОКРЕТНОСТИ

2.1. Превазилажење асиметрије информација кроз систем јавних регистара непокретности

Да би размена довела до оптималног резултата, те да би права могла бити јасно дефинисана и алоцирана, неопходно је да све заинтересоване стране (како учесници у размени тако и трећа лица) имају приступ информацијама које су им од значаја приликом доношења одлуке о акцији.⁷⁵ Једна од баријера размени, када су непокретности у питању, јесте постојање **асиметрије информација**. Она је израженија код продаје јединствених добара (као што су непокретности), него код оних која су стандардизована.⁷⁶ Продавац је по правилу боље информисан од купца о ствари која је предмет трансакције. У првом реду, постоји асиметрија информација о својствима непокретности. Ту спадају подаци о положају, простирању и границама непокретности, врсти и квалитету земљишта, изграђеним објектима итд. Друга врста асиметрије односи се на информације о стварним правима везаним за предметну непокретност. Она се односи на својинскоправне односе везане за непокретност, као и на (не)постојање терета.⁷⁷ Све су ово информације од значаја за доношење одлуке о куповини које купац у старту нема.

Приватно откривање и прикупљање ових информација ствара потенцијалном купцу велике трансакционе трошкове. Ако купац нема све информације које су му потребне, онда постоји одређени ниво неизвесности

⁷⁵ Према Акерлофу, постоји потенцијална тржишна грешка у случајевима када купац и продавац поседују асиметричне информације. Akerlof, George A. (1970), The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, Oxford, 488.

⁷⁶ Velencoso, Luz M. Martín (2013), Transfer of Immovables and Systems of Publicity in the Western World: An Economic Approach. *Journal of Civil Law Studies*, No. 6, 146.

⁷⁷ Слично: Garmaise, Mark J; Moskowitz, Tobias J. (2004), Confronting Information Asymmetries: Evidence from Real Estate Markets. *The Review of Financial Studies*, Vol. 17, No. 2, Oxford University Press, 409.

која ствара ризик.⁷⁸ Што је непокретност вреднија, ризик је већи. У неким случајевима, ови трошкови могу бити толико велики да представљају несавладиву препреку за склапање договора иако интерес за размену постоји на обе стране.

Такође, уколико потенцијални купац уложи средства за сазнавање потребних информација, па се на основу њих не одлучи за купопрадају, те информације остају приватне, потпуно бескорисне свим осталим купцима који поново морају улагати средства за њихово откривање. Ово решење генерише високе трансакционе трошкове које умањују кооперативни вишак учесника размене, због чега је неефикасно.

Да би отклониле асиметрију информација и олакшале (појефтиниле) њихово сазнавање, тиме и подстакле продајне трансакције, државе успостављају **систем регистрације непокретности**.⁷⁹ У регистре непокретности уписују се непокретности, као и права која се на њих односе.⁸⁰ Ако су у регистре уписане све информације које су од интереса за потенцијалног купца, простим увидом омогућено је сазнавање информација неопходних за доношење одлуке о трансакцији.

Јавни регистар има задатак да омогући брз и лак приступ до тражених информација, као и поузданост и комплетност информација.⁸¹ Услов је да корист од информација буде већа од трошкова које генерише њихово прикупљање, чување и коришћење.⁸² Вођење јавних регистара генерише

⁷⁸ Исто и код: Velencoso (2013), *op. cit.*, 152.

⁷⁹ Поред ове намене, систем јавних регистара, служи и да обесхрабри крађу и снизи трошкове заштите непокретности од крађе, омогући лакше коришћење имовине као средства залог за зајмове, осигуравање, опорезовање, као и примену сигурносних прописа. Shavell (2009), *op. cit.*, 47-48.

⁸⁰ Станковић; Орлић (1982), *op. cit.*, 525. „Евиденција непокретности, уопште, представља систематизоване податке о непокретностима који би требало да одговарају њиховом стварном стању, при чему пружају сазнање о тачном положају, простирању и граница,а непокретности, врсти и квалитету земљиштаобјектима који се на њему налазе, али и о правима која на непокретностима постоје. Сви ови подаци употпуњавају евиденцију непокретности, али, по правилу нису садржани у јединственом регистру, већ се воде посебно, у различитим евиденцијама непокретности.“ Цветић Раденка (2009), 17.

⁸¹ „Главни циљ је да омогући функционисање тржишта обезбеђујући потенцијалним купцима сигурност о правном статусу добра којим се тргује.“ Vouckaert, Boudewijn (2010), *Title systems and recordation of interests. Property Law and Economics*, 2nd Edition. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton, 191.

⁸² Гостовић, Марко (2000), Системи јавних регистара земљишта у Европи. *Анали*, Правни факултет Универзитета у Београду, бр. 1-6, 268. Гостовић овај услов дефинише као „ниска

одређене трошкове. То су пре свега књиговодствени трошкови, који су по правилу фиксни без обзира на врсту добара. Са друге стране, јавним регистрима се увећава вредност добара, односно укупно благостање у друштву. Зато је исплативо вођење регистара једино када су у питању добра велике вредности (у шта свакако спадају непокретности) да би користи биле веће од трошкова.⁸³

Негативно мишљење о потреби евиденције непокретности у домаћој теорији износи Благојевић.⁸⁴ Он истиче да су „системи евиденције непокретности и права на непокретности формиран и формулисани у раздобљима када је вредност непокретности, као објекта права, у економском билансу националног богатства појединих земаља била много другачија него што је то случај по правилу данас у индустријски развијеним земљама, а посебно у социјалистичким земљама (...).“ Он зато поставља питање „какав релативан значај данас, у савременом друштву, имају непокретности и права на непокретности као објект права у целини друштвеног богатства сваке државе?“, и да ли има основа да се за њих води евиденција?⁸⁵

Какав је значај ове дилеме у савременој Србији? Свакако ће већи део непокретности који је у Благојевићево време био у државној, односно друштвеној својини, након приватизације и очекиване денационализације прећи у приватну својину, па вредност имовине за коју се води евиденција непокретности расте.⁸⁶ С обзиром на то, не стоји више Благојевићев аргумент о непостојању потребе да се за непокретности води евиденција. Евиденција непокретности ствара могућност да се на основу њих преко

цена свих информација“. Појам „ниска цена“ сама за себе нема практичан значај ако нема са чиме да се упореди, због чега се чини да је претходна дефиниција прецизнија.

⁸³ Shavell (2009), *op. cit.*, 49; Baird, Douglas; Jackson, Thomas (1984), Information, Uncertainty, and the Transfer of Property. *The Journal of Legal Studies*, Vol. 13, No. 2, 304-305.

⁸⁴ Благојевић, Борислав Т. (1972), Предговор, I-VIII, у: Крстић, Ђурица (1972), Евиденција права на непокретностима: упоредни приказ.

⁸⁵ *Ibid*, курзив Л.Б.

⁸⁶ Ради ефикаснијег старања о непокретностима у јавној својини, такође је неопходно и њихово прецизно евидентирање.

хипотекарних кредита креира капитал, који ће власницима непокретности отворити могућност за даље инвестирање и увећање своје имовине.⁸⁷

Такође, и аргумент да можда постоје и вредније покретне ствари а за које се не води евиденција,⁸⁸ није аргумент да за непокретности евиденција није потребна. „Евиденција непокретности је могућа односно практично изводљива јер су непокретности, за разлику од покретних ствари, ограничене у броју и простирању, те имају положај који се не мења, односно представљају релативно трајни елемент.“⁸⁹

Још једна дилема која је у социјалистичком периоду можда имала смисла односи се на питање ко треба да сноси трошкове вођења евиденције. Пошто је у оно време само мањи део становништва поседовао непокретна добра, по Благојевићу нема смисла да трошкове евиденције снесе сви порески обвезници. Након приватизације и денационализације овај аргумент слаби јер је сада јавни интерес за вођењем евиденције много већи, међутим ово питање и даље остаје. Ипак, с обзиром да власници непокретности плаћају порез на имовину у статистици, затим порез на пренос апсолутних права, а такође и све заинтересоване стране плаћају таксе за коришћење услуга јавних регистара. На тај начин они плаћају органе јавне власти као и директно службу која води катастар непокретности, тако да има смисла да им држава обезбеди услуге јавног регистра.

Дилему о потреби вођења земљишних књига имао је и Стојановић, али уз напомену да је евидентирање стварних права на непокретностима ипак потребна и у социјалистичком систему. По њему, земљишна књига „представља афирмацију ситне земљишне својине, што није у складу са тенденцијама нашег аграрног права које тежи поступној колективизацији својине“.⁹⁰ Пошто се у међувремену одустало од социјалистичке аграрне политике која је вођена у време када је Стојановић стварао, и аргумент против земљишних књига је изгубио смисао.

⁸⁷ De Soto, Hernando (2001), *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Anywhere Else*. Black Swan, London.

⁸⁸ Благојевић (1972), *op. cit*, IV.

⁸⁹ Цветић, Раденка (2009), *op. cit*, 13.

⁹⁰ Стојановић, Драгољуб (1977), *Стварно право*, Службени лист СФРЈ, Београд, 240.

Прва функција јавних регистара непокретности је, дакле, информисање свих заинтересованих субјеката о подацима неопходним за доношење одлуке о трансакцији. Како стварна права делују према свима (*erga omnes*), све стране морају о њима бити информисане (односно имати могућност да се информишу). Међутим, постоје битне **разлике у системима јавних регистара**, које произлазе из различитих система преноса права својине. На овом месту биће анализирани и поређени системи јавних регистара који постоје у Француској, Аустрији, Немачкој и Србији, у делу који се тиче информисања заинтересованих лица.

Према одредбама Француског грађанског законика, за пренос права својине на добрима (па тако и на непокретностима) довољно је само постојање пуноважног уговора, а публикување у регистру нема значаја за међусобни однос странака. Због тога **француски систем јавних регистара** има само један циљ, а то је информисање трећих лица о постојању уговора, односно о оствареном преносу права својине на појединој непокретности.⁹¹ Публиковање има значаја само за трећа лица, јер се у односу на њих права стичу, мењају и престају уписом у јавне регистре.⁹² Дакле, циљ француског система је искључиво превазилажење асиметрије информација према трећој страни.

У **Аустрији и Немачкој** постоје две врсте регистра када су у питању непокретности, а то су земљишне књиге и катастар земљишта. Катастар представља евиденцију о непокретностима који садржи податке о положају, облику и површини земљишних парцела, о начину коришћења, плодности, о катастарском приходу и кориснику.⁹³ Са друге стране, земљишне књиге су јавни регистри у које се уписују непокретне ствари и стварна права на непокретностима, као и нека облигациона права.⁹⁴ „У аустријско-немачком систему земљишних књига, катастар служи као подлога земљишним књигама, али он сам нема значаја за постојање стварних права на

⁹¹ Станковић; Орлић (1982), *op. cit.*, 527-528.

⁹² Вукотић (2009), *op. cit.*, 23; Орлић (2000), *op. cit.*, 33-34. Више речи о овоме у Одељку 4. Ризик од непуноважности уговора и Одељку 5 Вишеструка продаја и ризик.

⁹³ Станковић; Орлић (1982), *op. cit.*, 530.

⁹⁴ *Ibid.*, 528.

непокретности, такав значај има само земљишна књига.⁹⁵ Земљишне књиге и катастар представљају јавне регистре, што значи да је свим заинтересованим странама остављена могућност да отклоне било какву неизвесност у погледу правних односа везаних за непокретност, као и за њене карактеристике, и у томе је сличност овог система са француским.

Међутим, постоји разлика у погледу лица која могу остварити увид у податке, односно затражити преписе или издатке о одређеној непокретности. У аустријском (и српском) праву схватање начела јавности је апсолутно, јер лицу није потребно да доказује правни интерес за увид, односно писани извод.⁹⁶ У немачком праву је, са друге стране, неопходно да лице покаже оправдани интерес да би могло да изврши увид, односно добије писани извод из земљишне књиге.⁹⁷ Питање је шта значи оправдан интерес који се тражи у немачком праву, и како се он доказује? Интереси промета захтевају да сваки појединац може лако (јефтино) да се информише о свим релевантним подацима који га занимају. Немачко решење вероватно је уведено ради заштите неких посебних интереса власника, не и ради заштите промета. Иначе, образлагање сваког појединачног захтева за увид генерише додатне трансакционе трошкове, док разматрање њиховог захтева повећава трошкове вођења јавних регистара, а што све негативно утиче на ефикасност. У нацрту Закона о државном премеру и катастру Републике Србије из 2006. године било је предвиђено слично решење као у немачком праву, од чега се у међувремену одустало.⁹⁸

⁹⁵ *Ibid*, 532.

⁹⁶ Закон о државном премеру и катастру, *Сл. гласник РС*, бр. 72/2009, 18/2010, 65/2013, 15/2015, 96/2015, чл. 62 (начело јавности); Цветић, Раденка (2009а), Начела катастра непокретности. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, год. 43, бр. 1, Нови Сад, 117-119; Цветић (2009), *op. cit.*, 120-124; Станковић; Орлић (1982), *op. cit.*, 543-544.

⁹⁷ „У немачком правном систему начело јавности ограничено је утолико што се увид не може вршити ако за то не постоји оправдани интерес. Параграф 12 Закона о земљишним књигама Немачке: 'Разгледање земљишне књиге допуштено је свакоме ко за то покаже оправдан интерес. Исто важи за исправе које су коришћене ради употпуњавања уписа у земљишну књигу, као и за захтеве за укњижење који још нису прихваћени.' Под претпоставком да је допуштено разгледање, дакле, доказан оправдани интерес за то, може се тражити и одговарајући препис, који на захтев мора бити оверен.“ Цветић (2009а), *op. cit.*, 107-134. Видети још и: Станковић; Орлић (1982), *op. cit.*, 543-544.

⁹⁸ Цветић (2009), *op. cit.*, 122; Цветић (2009а), *op. cit.*, 118.

Основна разлика аустро-немачког система земљишних књига у односу на француски тиче се уговорних страна. Док се у француском систему стварна права међу уговарачима стичу већ самим уговором и у том смислу упис за њих нема никакав значај, у аустро-немачком систему до преласка стварних права долази тек њиховим уписом у регистар.

Разлика се огледа и у органу који води јавне регистре. Док је у француском систему то орган управне власти, у аустро-немачком су то судови.⁹⁹

У Србији су дуго постојала три паралелна система јавних регистара. У Војводини и једном делу централне Србије постојао је систем земљишних књига, по узору на аустријски модел. У остатку земље важио је тапијски систем, иако је он у пракси био напуштен. Законом о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима¹⁰⁰ из 1992. било је предвиђено увођење система јединствене евиденције непокретности¹⁰¹ за територију Републике. Републички геодетски завод је завршио израду Катастра непокретности и уписа права тек 2012. године.¹⁰²

Катастар непокретности је основни и јавни регистар о непокретностима и стварним правима на њима. У катастар се уписују земљиште, грађевински објекти и посебни делови објеката који чине грађевинску целину (стан, пословни простор, гаража и др.)¹⁰³ Од стварних права на непокретностима уписују се право својине, право сусвојине, право заједничке својине, право коришћења, право закупа, право службености,

⁹⁹ „С обзиром да се својина у француском праву стиче уговором, и да се право својине уписује ради могућности супротстављања трећим лицима, није неопходно да регистре води судски орган као што је то случај у аустријско-немачком систему“. Орлић, Миодраг (2000), Увођење и обнављање земљишних књига (предлог за најпогоднију врсту јавних регистара непокретности) за XXI век. *Гласник АКВ*, Нови Сад, 426.

¹⁰⁰ Закон о државном премеру и катастру (1992). *Сл. гласник РС*, бр. 83/1992, 12/1996, 15/1996, 25/2002.

¹⁰¹ Систем јединствене евиденције непокретности појмовно се може исказати кроз синтагму „интегрисани катастар“, али како овај појам није прихваћен ни од науке, ни од струке ни од законодавца, неће бити коришћен ни у овом раду. Цветић, Раденка (2011), Састав катастра непокретности, *Зборник радова Правног факултета*, Нови Сад, год. 45, бр. 2, Нови Сад, 155-165.

¹⁰² Завршен катастар непокретности. Радио Телевизија Србије, званични интернет сајт: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1107820/Zavr%C5%A1en+katastar+nepokretnosti+.html?tts=yes>. Информација објављена 23. маја 2012. године; сајту приступљено 7. јуна 2014. године. Пројекат је био вредан 39,5 милиона долара.

¹⁰³ Закон о државном премеру и катастру, чл. 4 (Катастар непокретности).

хипотека, и друга стварна права прописана законом.¹⁰⁴ У питању је дакле интегрисани катастар непокретности,¹⁰⁵ који обједињује оно што је до тада било раздвојено: катастар земљишта и земљишну књигу.¹⁰⁶ Захваљујући електронској обради података, сада је могуће на истом месту водити две различите евиденције.

Послови вођења интегрисаног катастра поверени су органима управне власти, и то Републичком геодетском заводу који је до тада водио само катастар непокретности. До тада су земљишне књиге водили судови.

Увођење јединствене евиденције непокретности у Србији изазвало је бројне дискусије и полемике у научним круговима.¹⁰⁷ Заговорници овог решења истичу неколико његових економских предности. Прво, отклања се могућност да се подаци у два регистра не поклопе, што би могло да генерише трошкове. Други разлог се тиче трошкова вођења регистра, јер се спајањем евиденција избегава дуплирање неких послова. Ипак, како је посао увођења јединствене евиденције завршен, неће се улазити у детаљније поређење овог система са претходним, већ ће се само ставити акценат на тачке које нови систем треба да испуни у циљу постизања веће ефикасности.

¹⁰⁴ Закон о државном премеру и катастру, чл. 75 (упис својине) и чл. 76 (упис других стварних права на непокретностима). О упису облигационих права у регистар, видети још и: Цветић (2009), *op. cit.*, 115-116.

¹⁰⁵ Цветић (2009), *op. cit.*, 62, а о неадекватности самог појма „катастар непокретности“ 105-108.

¹⁰⁶ *Ibid*, 99.

¹⁰⁷ О томе више код: Симоновић, Драгољуб (1998), Реафирмација земљишних књига. *Правни живот*, бр. 10, 767-780. Чогурић, Радован (2000), Критички осврт на Закон о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима, *Анали*, Правни факултет Универзитета у Београду, бр. 1-6, 75-87; Карамарковић, Лепосава (2000), Систем земљишних књига и јединствене евиденције, *Анали*, Правни факултет Универзитета у Београду, бр. 1-6, 100-120; Буљугић, Миланко (2000), Од катастра земљишта до тзв. јединствене евиденције, *Анали*, Правни факултет Универзитета у Београду, бр. 1-6, 204-335; Станојевић, Јован (2000), Јединствена евиденција – напредан систем регистровања непокретности, *Анали*, Правни факултет Универзитета у Београду, бр. 1-6, 419-424. Георгиевски, Стефан (2000), Евиденција непокретности, *Анали*, Правни факултет Универзитета у Београду, бр. 1-6, 59-74; Алексић, Иван и други, (2004), Катастар непокретности у Републици Србији, *Геодетска служба*, бр. 96; Живковић, Милош (2004), Приказ зборника „Земљишне књиге и јединствена евиденција“. *Бранич*, год. СХVI, бр. 1, 96-105; Цветић (2009), *op. cit.*

Полемика у правним круговима око овог питања изгледа још увек није завршена, с обзиром да Комисија за израду Нацрта Грађанског законика РС опет предлаже разматрање повратка на стари систем земљишних књига. Нацрт Грађанског законика РС, напомена уз чл. 1703. <http://arhiva.mpravde.gov.rs/lt/articles/zakonodavna-aktivnost/gradjanski-zakonik/>

2.2. Трошкови због несагласности евиденције са фактичким стањем

2.2.1. Неажурност евиденције

Стање у јавним регистрима непокретности у Републици Србији било је и остало изузетно неажурно,¹⁰⁸ а разлоге треба тражити у институционалном оквиру у коме се одвија правни промет.¹⁰⁹ У већем делу земље систем земљишних књига није био ни уведен. У време социјализма корисници друштвене својине нису били заинтересовани да пријављују промене.¹¹⁰ Ни држава није била заинтересована да прати промене, с обзиром на то да су корисници друштвене својине били опорезовани по посебном принципу.

И када су приватни субјекти у питању, било је доста подстицаја да се избегне упис одређених чињеница у земљишне књиге. То су пре свега високи трансакциони трошкови уписа промена до којих је у пракси долазило у земљишну књигу. Промене нису пријављиване због нерешених имовинско-правних односа, власници и корисници често нису располагали писаним исправама о основу стицања (ово посебно када је у питању аграрна реформа, колонизација, конфискација и др.).¹¹¹ Такође, често је разлог био неспровођење оставинског поступка или неуношења промена у земљишне књиге, неспровођење фактичке деобе у земљишне књиге итд.¹¹² Правно решавање ових односа ради уноса промена у земљишне књиге генерише

¹⁰⁸ О неажурности евиденције у Републици Србији која је постојала 2000. године видети: *Ibid*, 64; Ђосић, Ненад (2000), Досадашња искуства и разлози за увођење евиденције. *Анали*, Правни факултет Универзитета у Београду, 1-6, стр. 412-418; Мандић, Милош (1983), О неким узроцима несклада земљишнокњижног и стварног стања на подручју својинских односа везано за Нацрт закона о премјеру и катастру некретнина. *Адвокатура Босне и Херцеговине*, бр. 33-36, Заједница Адвокатских комора БиХ, Сарајево, 22-29.

¹⁰⁹ „Ноторно је у коликој мјери постојећа земљишна књига не одражава у стварности постојеће својинске и стварноправне односе поводом некретнина. Бројни су узроци који су довели до овог несклада. Но они не произлазе из земљишне књиге, нити их је она као такве створила, већ их налазимо у бити изван ње, у мноштву околности разне природе.“ Крнета, Славица (1983), Примједба поводом нацрта закона о премјеру и катастру некретнина. *Адвокатура Босне и Херцеговине*, бр. 9, наведено према: Цветић (2009), *op. cit*, 87.

¹¹⁰ Кубурић, Мирослав (2008), Дигитализација катастарских планова у Србији и Хрватској. *Геодетска служба*, год. 37, бр. 109-110, 37; Чогурић (2000), *op. cit*, 81; Буљугић (2000), *op. cit*, 327.

¹¹¹ Кубурић (2008), *op. cit*, 37.

¹¹² Цветић (2009), *op. cit*, 64; Мандић (1983), *op. cit*, 22-29.

трансакционе трошкове који су већи од користи које тај упис доноси. У трансакционе трошкове улазе како судске и административне таксе тако и плаћање адвокатских услуга, опортунитетни трошак потрошеног времена, промена права итд.¹¹³

Када су објекти у питању, ту постоје још и додатни разлози. Већина људи који граде приватну породичну кућу, посебно у сеоским срединама, то чини рачунајући да ће се у њој трајно настанити. Како не планирају продају свог новог дома ни на дужи рок, немају ни интерес да изврше упис објекта у катастар. Томе треба додати и чињеницу да су многи објекти изграђени без потребних, а релативно скувих дозвола (грађевинска и употребна дозвола), које такође представљају трансакциони трошак.

Разлози за неуписивање права својине могу бити и шпекулативни. Грађани су од државе добијали или добијају различите економске и социјалне погодности (нпр. стамбено право, дечји додатак, студентски кредити итд.) под условом да не располажу правом својине на непокретностима, због чега се прибегавало различитим манипулацијама са њиховим (не)евидентирањем.

Размере појаве тешко је проценити. Према подацима Републичког геодетског завода, објављеним на званичном интернетсајту Министарства грађевинарства и урбанизма 4. фебруара 2013. године, евидентирано је око 1.300.000 објеката на територији Републике Србије за које није издата грађевинска, односно употребна дозвола. Од тог броја, укупно је до тада поднето око 700.000 захтева за легализацију (по тадашњим прописима), што значи да у је том тренутку постојало чак 500.000 објеката чији власници нису желели да изврше легализацију.¹¹⁴

¹¹³ Када је неажурност евиденције непокретности због високих трансакционих трошкова у питању, Србија није никакав изузетак. Примере земаља у којима су ови трошкови високи, могу се наћи код: De Soto, (2001), *op. cit.* 18-23.

¹¹⁴ Министарство грађевинарства и урбанизма, званични интернет сајт: <http://www.mgu.gov.rs/aktuelno.php>. Информација објављена 4. фебруара 2013. године. Интернет сајту приступљено 16. марта 2014. године.

У литератури се може наћи податак да је на Хаитију, у градским срединама око 68% објеката за становање је подигнуто ван правног оквира, а у сеоским срединама око 97%. У Египту је нелегално око 92% домова у градским срединама, као и 83% у сеоским подручјима. De Soto, (2001), *op. cit.*, 30.

2.2.2. Начело обавезности уписа

У актуелном Закону о државном премеру и катастру из 2009. године прописано је **начело обавезности уписа**. Оно подразумева да је ималац права на непокретности дужан да поднесе захтев за упис података о непокретности и праву својине у катастар непокретности, а ако он то не учини, упис може бити извршен и по службеној дужности.¹¹⁵

Јасно је да је циљ уношења начела обавезности уписа у Закон о државном премеру и катастру постизање (апсолутне) ажурности евиденције непокретности. Предност апсолутно ажурне евиденције из угла грађанског права значи могућност доследне примене начела поуздања. У том случају не постоји потреба да се улажу додатни (трансакциони) трошкови којим се утврђује постојање евентуалног ванкњижног права на непокретности која је предмет купопродаје. Евидентирана имовина може бити предмет хипотекарних зајмова, што се посебно истиче у економској литератури. На тај начин, економски потенцијал непокретности претвара се у активни капитал, чиме се она стварају додатну вредност.¹¹⁶ Предност постоји и када су у питању јавне финансије, јер се у многоне снижавају трошкови утврђивања и наплате пореза, и то пореза на пренос апсолутних права на непокретностима и пореза на имовину. Ажурна евиденција значи и могућност ефикаснијег вођења социјалне политике, јер се на једноставан и поуздан начин може утврдити материјално стање оних који помоћ траже. Олакшана је и наплата потраживања у поступку принудног извршења, јер је дужницима отежано сакривање непокретности од извршних поверилаца. Међутим, кључна питања су колика је цена ажурирања базе података, и ко треба да сноси терет њеног потпуног усаглашавања са фактичким стањем.

У научној литератури присутна су супротна гледишта о оправданости постојања начела обавезности. Чини се да је главна подела међу правницима на линији да ли је у овом случају оправдано кршити начело аутономије воље

¹¹⁵ Закон о државном премеру и катастру, чл. 61 (начело обавезности).

¹¹⁶ De Soto, (2001), *op. cit.*

или не, док је нађен мали број случајева примене економских аргумената ради решења правне дилеме.

Већина аутора који се **protive постојању начела обавезности**, као главни аргумент наводи да је то супротно начелу аутономије воље. „Обавезност уписа је супротна начелу диспозитивности које важи за субјективна права. Према том начелу, титулар права може да га употреби према сопственом нахођењу, а то значи и да га не употреби“.¹¹⁷ Ипак, оно што недостаје овом аргументу је одговор на питање: да ли постоје разлози за ограничење овог начела.

Да би се добио прави одговор на ово питање, треба се вратити на суштину и разлог постојања начела аутономије воље. Сврха овог начела је да омогући појединцима да размењују ресурсе (односно права на ресурсима) у циљу увећања сопственог благостања, а вођени искључиво својим преференцијама и буџетским ограничењем, што представља једну од претпоставки економије и економске анализе права. Ефикасан правни оквир је у том смислу онај који не спречава тржишну алокацију ресурса, осим у посебним случајевима када тржишна алокација не даје оптималан резултат.

Полазећи од тих претпоставки, начелом обавезности ремети се тржишна алокација ресурса, јер се на упис права непокретности и права својине терају странке којима из неких разлога овај упис није у интересу. Када постоји добровољност уписа, упис ће извршити само они субјекти којима то доноси већу граничну корист од трошкова који се том приликом генеришу. Прописивањем обавезног уписа присиљавају се на упис и они субјекти којима је гранична корист уписа мања од граничних трошкова које због тога имају. Речником теорије преговарања,¹¹⁸ кооперативни вишак уговорних страна се у појединим случајевима смањује. Субјекти најбоље знају која су решења за њих најкориснија, и због тога гледано из угла грађанског права нема места прописивању обавезног уписа непокретности и права на непокретностима. Како то исправно закључује Хибер, „ванкњижни промет ће бити фаворизован док пружа довољан степен правне сигурности

¹¹⁷ Симоновић (1998), 777; Орлић (2000), *op. cit.*, 49 (тч. 37 и 39).

¹¹⁸ Енг. *Bargaining theory*.

за учеснике, уз пропорционално мање трансакционе трошкове, у којима је губитак времена које је потребно за књижни промет значајна ставка¹¹⁹. Наравно, у овом случају неопходно је заштитити трећу страну која би могла трпети последице услед непознавања ванкњижног стања. То се може постићи доследном применом начела поуздања уз што мање изузетака,¹²⁰ чиме се отклања потенцијални ризик за трећу страну која је савесна.

Ови закључци засновани су на општим захтевима које поставља теорија економске анализе права.¹²¹ Тржишна размена имовинских права представља основни вид њихове алокације, пошто тржишне силе воде економију ка оптималној алокацији ресурса. Зато је примена начела диспозиције оправдана када је у питању алокација права и обавеза уговорних страна.

Међутим, проблем се тиче трећих лица и асиметрије информација која код њих постоји. Да би се на тржишту постигла оптимална алокација ресурса, имовинска права морају бити јасно алоцирана и свима позната, што је закључак Коузове теореме. Такође, алокација имовинских права путем тржишта има своју цену, а то су трансакциони трошкови. „Закони снижавају трансакционе трошкове када неутралишу и отклањају препреке које стоје на путу размене својинских права. (...) Ефикасни закони имају способност да штеде трансакционе трошкове, односно да се суоче са проблемом трансакционих трошкова кроз одговарајућу алокацију права.“¹²² Неуписана права могу створити ризик трећој страни. У условима неизвесности, трећа страна долази у ситуацију да мора улагати трансакционе трошкове ради превазилажења ове асиметрије информација. У том случају, неопходно је законском алокацијом заштитити трећу страну од ризика, о чему ће бити више речи касније.

О односу користи и трошкова се итекако води рачуна у развијеним земљама. У Холандији и Швајцарској, на пример, због великих трошкова

¹¹⁹ Хибер (1998), *op. cit.*, XI-XII.

¹²⁰ *Ibid*, XI-XII. О односу уговорних страна и трећих лица и начелу поуздања биће више речи у Одељку 4 Ризик од непуноважности уговора и 5. Вишеструка продаја и ризик.

¹²¹ Јовановић (1998), *op. cit.*, 60-63.

¹²² Јовановић (1998), *op. cit.*, 61.

прикупљања података, стратегија је тако конципирана да се води рачуна да се прикупљају, обрађују и чувају само подаци за које су сигурни да ће имати своје кориснике. Супротно томе, у бившим социјалистичким земљама сакупљен је велики број података, иако користи од њих нису оправдали уложене трошкове.¹²³

Овакав закључак је потребно супротставити **аргументима у прилог постојању начела обавезности** који постоје у теорији. Цветић наводи да је од посебног значаја за ажурност евиденције непокретности „постојање свести приватноправних субјеката да је упис неопходан за легалан промет непокретности и да је тај упис првенствено значајан за њих, да избегавање уписа не доводи само до успешног избегавања фискалних обавеза, већ до смањења тржишне вредности непокретности, која постаје мртав капитал чија се вредност не може искористити за добијање кредита, јер се без уписа не може хипотековати“.¹²⁴ Овде је изнето неколико тврдњи којима треба посветити пажњу и детаљније их анализирати.

Основни мотив појединца („приватноправних субјеката“), када преносе право својине је увећање сопственог благостања; промет је само једна од могућности која власницима стоји на располагању. Законски прописи би требало да буду тако конципирани да им омогуће ефикасно коришћење ресурса. Власници су својих интереса врло добро свесни, па у том смислу и дефинишу своје активности. Такође, и ванкњижни промет је легалан, а субјекти га управо и примењују јер им се он у конкретној ситуацији више исплати.

Тачно је да неуписане непокретности имају мању тржишну вредност, пошто се на њих не рефлектује позитиван утицај јавних регистара. Али, и цена која је за њих плаћена је мања него што је за уписане непокретности, и то управо за износ неплаћених трансакционих трошкова уписа. Битно је и овде поновити да појединци сами располажу својим ресурсима, мерећи

¹²³ Гостовић (2000), *op. cit.*, 267. Гостовић не наводи конкретније о којим се подацима ради. Буљугић скреће пажњу да је неопходно бити резервисан приликом прихватања холандских искустава (што геодети који се баве овим проблемом често чине), с обзиром да су тамошњи јавни регистри настали по француском моделу. Буљугић (2000), *op. cit.*, 311.

¹²⁴ Цветић (2009а), *op. cit.*, 115-116.

граничне трошкове и користи. О томе шта им се више исплати, најбољу процену могу да донесу они сами у сваком појединачном случају, па ће у складу са тим и поступити. Шта више, мања тржишна вредност објекта нема никаквог значаја ако се тај објекат не намерава нудити на тржишту. Из тих разлога нема потребе ограничавати начело аутономије воље.

Тачно је и да се непокретност не може оптеретити хипотеком без претходног уписа у регистар. Међутим, то опет није разлог да се одступа од начела аутономије воље прописујући обавезан упис. Уколико је власнику неопходно да изврши упис хипотеке, он непокретност може уписати у сваком тренутку, потпуно у складу са аутономијом воље. Уколико није заинтересован за упис хипотеке, он своје трошкове може снизити управо неуписивањем своје непокретности у регистар.

У прилог начела обавезности говоре пре свега аргументи пореског права, односно јавних финансија.¹²⁵ Једна од важних функција регистра непокретности је олакшање утврђивања и наплате пореза које се везују за непокретности.¹²⁶ У том смислу, неопходно је да постоји ажурна евиденција свих постојећих непокретности, параметара којима се одређује њихова вредност, као и подаци о власнику, ради што лакшег и јефтинијег поступка утврђивања пореске обавезе. Непокретност која није уписана у јавном регистру такође представља порески објекат, и то није спорно. Међутим, када постоји ажурна евиденција у јавним регистрима, пореској администрацији је веома олакшан поступак наплате пореза и контроле наплате. Из тог разлога може се разумети жеља државе да подстакне легализацију свих неуписаних објеката како би се о трошку пореских обвезника евидентирали сви подаци неопходни пореској администрацији.¹²⁷ Међутим, спорно је колики су трошкови вођења ажурне евиденције. Нема оправдања да се због наплате пореза ограничава начело аутономије воље из грађанског права. Норме грађанског права треба конципирати у складу са

¹²⁵ Један од два најважнија циља јавних регистара непокретности је да омогући сакупљање информација које су од значаја за опорезивање. Bouckaert (2010), *op. cit.*, 191.

¹²⁶ Порез на пренос апсолутних права, порез на додату вредност, порез на капитални добитак. Такође, ту су још и порез на имовину у статистици. Више о томе у Делу 3: Промет непокретности и фискална политика.

¹²⁷ Ћосић (2000), *op. cit.*, 417; Буљугић (2000), *op. cit.*, 320-321.

начелима грађанског права, док порескоправна решења треба препустити порескоправним инструментима.

Разлог који говори у прилог начела обавезности и официјелности јесте и могућност адекватније вођење социјалне политике. Било да је реч о јавним или приватним социјалним програмима, један од основних проблема је утврђивање који су то појединци којима је помоћ потребна. У том смислу, они који у свом власништву немају никаквих непокретности јесу приоритет. Често је добијање одређене помоћи условљено достављањем доказа о непостојању власништва на непокретностима. Уколико су све непокретности евидентиране, онда потврда из евиденције о непостојању власништва над непокретностима представља довољан доказ. Међутим, када постоје неуписане непокретности, онда не постоји адекватан начин да се таква непокретност открије. Појединци имају мотив да сакрију такав податак, и то могу веома лако да учине, због чега постоје бројне злоупотребе права на помоћ.

Корист од уписа свих постојећих непокретности и права на њима дошла би до изражаја у току спровођења поступка извршења на непокретностима. Продаја непокретности ради остваривања новчаног потраживања представља једно од средстава извршења према Закону о извршењу и обезбеђењу.¹²⁸ Да би поступак извршења на непокретности дужника могао бити покренут, поверилац уз предлог за извршење и предлог за спровођење извршења на непокретности мора доставити и извод из јавне књиге као доказ о томе да је дужник сопственик одређене непокретности. Пре тога, наравно, поверилац мора да сазна да ли дужник поседује било какву непокретну имовину. Ово је управо аргумент у прилог начелу обавезности уписа. Када су подаци из јавног регистра непокретности ажурни и поуздани, поверилац лако може увидом у регистар проверити имовно стање свог дужника, бар што се тиче непокретности. Тада је и доказивање веома једноставно, а своди се на прибављање извода из регистра. Међутим,

¹²⁸ Добросављевић, Светозар (1982), Извршење на непокретности. *Гласник АКВ*, год. 54, бр. 7-8, 53. Закон о извршењу и обезбеђењу, *Сл. гласник РС*, бр. 31/11, 99/11, 109/11, 109/13, 55/14, 139/14, чл. 19 (средства и предмети обезбеђења).

када подаци нису ажурни, односно када је дужник ванкњижни сопственик одређене непокретности, сазнавање и доказивање те информације генерише повериоцу високе трошкове. Ти се трошкови прописивањем и стриктном применом начела обавезности уписа унапред реалоцирају на дужника, који је и пре настанка спора обавезан да држи ажурним податке у регистру.

На крају, треба се осврнути и на **проблем неуписаних непокретних добара у својини државе**. Једна од основних претпоставки економије је да су појединци увек мотивисани максимизацијом сопствене користи. Код непокретности у приватној својини власници доносе одлуке о упису непокретности у јавни регистар, вођени личним интересом. У случају непокретности у државној својини нема гаранције да ће државни службеници који у име државе управљају њеним непокретностима то чинити у јавном интересу. Због тога је неопходно успоставити ефикасну контролу њиховог рада. Да би се контрола могла спровести, потребно је прецизно евидентирање свих непокретности, као и права везано за њих.¹²⁹ Из тог разлога има смисла доследно применити начело обавезности уписа када су државне непокретности у питању. На тај начин биће омогућено правилно сагледавање постојећих државних ресурса и доношење боље процене о њиховој адекватној употреби. Такође, могућност за злоупотребу државне имовине у приватне сврхе ће бити смањена.

2.2.3. Институционални оквир за оптимално коришћење јавног регистра

Сходно наведеном, може се прво закључити да прописивање обавезности уписа није у интересу странака. Такође, постоји и одређени

¹²⁹ Према писању Политике, постоји велики број непокретности у државној својини које су неуписане. Републичка дирекција за имовину пописаних 512.178 непокретности проценила је на око шест милијарди евра, ревалоризоване књиговодствене вредности. У Републичкој дирекцији за имовину не могу са сигурношћу рећи у ком је проценту пописана државна својина, јер је њено евидентирање извршено на основу података корисника. Са друге стране, Државна ревизорска институција је утврдила да је неисказана вредност државне непокретне имовине чак 14,5 милијарди евра! У тексту се наводи и пример објеката за чије постојање нико у Републичкој дирекцији за имовину није ни знао док није покренут поступак њихове реституције. Авакумовић, Маријана (2014), Држава још не зна шта има. *Политика*, 27. април.

степен јавног интереса за ажурно вођење евиденције. Међутим, проблем би се могао решити на ефикаснији начин него што је прописивање обавезности уписа, јер он може изазвати нове проблеме. Уколико држава жели да **подстакне и постигне ажурирање евиденције** из горе наведених разлога, онда треба сагледати могућности за снижавање укупних трошкова уписа. На тај начин се отклањају узроци који су и довели до овако неажурног стања у евиденцијама,¹³⁰ јер ће корист од уписа за многе грађане сада бити већи од трошкова које је у том циљу потребно учинити.

Са друге стране, требало би да се размисли и о доследној примени начела поуздања. Тиме би се у доброј мери променио систем подстицаја, што би даље требало да се одрази и на повећано интересовање власника за упис својих непокретности. Ипак, ово би била само тенденција, али не треба гајити илузије да ће сви објекти бити уписани.

2.3. Електронски регистар непокретности

Развој рачунарске технологије, аутоматизација и широко коришћење интернета у пословању може се искористити за умањење трошкова везаних за вођење и коришћење јавних регистара.¹³¹ Прво, електронско пословање ослобађа институцију која води регистре трошкова већег броја административног особља које ради са клијентима.¹³²

Друго, одлазак у службу ствара одређени трошак заинтересованим странкама. Када постоји електронски регистар доступан преко интернета,¹³³ странке више не морају одлазити лично у одређену институцију да би предали захтев за увид, односно извод из јавног регистра, а што све

¹³⁰ Када трошкови придржавања законским прописима надмаше користи, појединци излаз траже у ванправној сфери. У области станоградње ово је довело до појаве нелегалне градње широм света. De Soto, (2001), *op. cit.* 89.

¹³¹ Lang, A. G. (1984), Computerised Land Title and Land Information. *Monash University Law Review*, Vol. 10, December, Melbourne, 196-220.

¹³² Буровић, Саша; Живић, Предраг; Вуковић, Ђорђе (2010), Web апликација за катастар непокретности применом SOA архитектуре и GIS технологије. *Геодетска служба*, год. 39, бр. 112, Београд, 16.

¹³³ Више о томе код: Steudler, Daniel; Törhönen, Mika-Petteri; Pieper, Gertrude (2010), *FLOSS in Cadastre and Land Registration: Opportunities and Risks*. FIG and FAO.

представља трошак у економском смислу.¹³⁴ То можда јесте мали трошак у односу на вредност непокретности, али у сваком случају он постоји. Применом достигнућа комуникационе технологије, услуге јавних регистара сада се корисницима пружају директно – њиховим везивањем на централне базе података.¹³⁵ Примена нових информатичких и комуникационих технологија не изискује неке битније промене у принципима и правилима регистрације земљишта.¹³⁶

Применом информатичких и комуникационих технологија се скраћује време чекања да би се добио извод из јавног регистра, чиме се практично отклања неизвесност проузрокована разликом у времену између оствареног увида у регистар и склапања уговора. Странке истовремено врше увид у правно стање везано за одређену непокретност и одмах након тога склапају уговор о купопродаји. Приступ информацијама може се остварити 7 дана у недељи, 24 часа дневно.¹³⁷ Тиме се практично може отклонити (или у доброј мери смањити) асиметрија информација између продавца и купца.¹³⁸

Уколико би се и предаја молбе за упис новог стварног права могла вршити истовремено са овером уговора, асиметрија информација би у потпуности нестала и према трећим лицима. Начело поузданости долази у пуној мери до изражаја („појачано је до максималних размера“¹³⁹). На овај начин, секвенцијална игра би била преведена у статичку. Асиметрија информација, односно неизвесност и ризик у потпуности би нестали на тржишту, што би значило да је створен такав институционални оквир у ком је ефикасност максимизована.

¹³⁴ Risk, Richard C. B. (1971), *The Records of Title to Land: A Plea for Reform. The University of Toronto Law Journal*, Vol. 21, No. 4, Toronto, 466; Хибер (1998), *op. cit.*, XI-XII.

¹³⁵ Гостовић (2000), *op. cit.*, 267.

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ Примера ради, у Естонији се јавни регистар непокретности води електронски. Према подацима Мареја (подаци су из 2007. године), око 60% земљишних парцела налази се у електронском регистру. У градским насељима, тај проценат достиже и 100%. Електронски регистри постоје и у Француској, Немачкој, Шведској, Уједињеном Краљевству. Murray, Peter (2007), *Real Estate Conveyancing in 5 European Union Member States: A Comparative Study*. Conseil des Notariats de l'Union Européenne, Brussels (B), 29 и даље.

¹³⁹ Цветић (2009а), *op. cit.*, 119.

Може се рећи да у доступној литератури постоји готово консензус да ће примена савремених рачунарских и комуникационих система увећати ефикасност јавних регистара. Тако нпр. Кубурић пише да „аутоматизација процеса управљања просторним ресурсима, на основу просторних података о њима, обезбеђује ефективнији и ефикаснији рад корисника просторних ресурса. Неке развијене земље већ су у потпуности прешле на електронски регистар (нпр. Данска, Холандија, Немачка, Аустрија, Аустралија), а поједине земље у транзицији у нашем окружењу процес преласка на електронски регистар приводе крају (Словенија, Мађарска).“¹⁴⁰

Европско удружење нотара објавило је упоредну студију која се тиче преноса права својине на непокретностима у пет европских земаља. Електронски системи за обраду података широко су заступљени у раду естонских јавних бележника. Сви нотари у Естонији користе посебан програм „*E-Notary*“, који служи да помогне у припреми уговора о купопродаји непокретности, као и потребне документације која се електронским путем доставља у регистар непокретности.¹⁴¹У Француској¹⁴², Немачкој¹⁴³ и Уједињеном Краљевству¹⁴⁴ у време писања студије у току је било усостављање система који ће омогућити аутоматизацију процеса, односно предају докумената електронским путем, док у Шведској, и поред чињенице да постоји електронски регистар, то и даље није могуће.

Искуства ових земаља била би од велике помоћи за унапређење система којим се преноси право својине на непокретностима. Приликом тражења адекватног програма за коришћење електронског регистра непокретности, поред поузданости тог програма, један од захтева мора бити и могућност да јавни бележници истовремено са закључењем уговора о купопродаји непокретности уносе и промене стања у јавном регистру.

¹⁴⁰ Кубурић (2008), *op. cit*, 36-37.

¹⁴¹ Murray (2007), *op. cit*, 29.

¹⁴² *Ibid*, 37.

¹⁴³ *Ibid*, 42.

¹⁴⁴ *Ibid*, 66.

3. РИЗИК ЗБОГ АСИМЕТРИЈЕ ИНФОРМАЦИЈА И ФОРМА УГОВОРА

Уговором о купопродаји продавац преноси на купца право својине на непокретности, а купац за то плаћа цену коју су претходно уговорили. Један од задатака уговорног права је да олакша странама алокацију ризика приликом закључења уговора, као и да спречи грешке у процесу закључења уговора које се могу избећи.¹⁴⁵

У српском уговорном праву се признаје важност уговорима уколико су се стране сагласиле о битним састојцима уговора.¹⁴⁶ Начелно је прихваћен принцип консенсуализма,¹⁴⁷ односно неформалности,¹⁴⁸ који подразумева да се уговори могу закључивати простом сагласношћу воља, те да закључење не подлеже никаквој посебној форми осим ако законом није другачије одређено.¹⁴⁹ Ово правило се опет начелно односи и на уговор о купопродаји, али уговор о купопродаји непокретних ствари представља у том смислу изузетак, јер уговор о продаји непокретних ствари мора бити закључен у писаној форми, под претњом ништавости.¹⁵⁰ У овом одељку, циљ је испитати како форма уговора утиче на постојање различитих врста ризика и њихову алокацију, која је оптимална форма уговора те који су разлози за прописивање битне форме.

Уколико би након закључења уговора о купопродаји непокретности дошло до спора између уговорних страна, ризик од губитка користи једне или обе стране је велики услед релативно великог удела појединачне непокретности у укупној вредности имовине појединца. Приликом дефинисања својих односа, странке могу минимизовати различите врсте ризика *ex-ante*, закључењем уговора у квалификованој писаној форми. И поред тога, дискутабилно је да ли постоје разлози за прописивање битне форме, уколико се уговором о купопродаји непокретности утиче само на стање користи уговорних страна.

Међутим, иако уговор о купопродаји има облигационоправну природу, право својине као стварно право које се њиме преноси делује *erga omnes*. Штету могу претрпети трећа лица услед опортунитетног понашања уговорних страна.

¹⁴⁵ Posner (1998), *op. cit.*, 108.

¹⁴⁶ Закон о облигационим односима, чл. 26 (кад је уговор закључен).

¹⁴⁷ Перовић (1968), *op. cit.*, 17.

¹⁴⁸ Ђурђевић, Дејан Б. (2014), Јавнобележничка делатност, Београд, 27.

¹⁴⁹ Закон о облигационим односима, чл. 67 (неформалност уговора).

¹⁵⁰ Закон о облигационим односима, чл. 455 (форма продаје непокретности).

Због величине штете која може настати ризик је велики. Ово је разлог због кога је потребно тако конципирати правне институте како би се заштитили и интереси трећих лица. Прописивањем битне форме за уговор о купопродаји непокретности, може се смањити ризик од губитка трећих лица.

Битном формом уговора о купопродаји штити се у одређеној мери и јавни интерес. Битна форма омогућава контролу капиталних трансакција, као и праћење наплате пореза који се односи на пренос својине на непокретностима. Такође, смањују се и трошкови судских поступака због смањеног броја спорова који настају.

Постоји неколико могућих форми за пренос права својине на непокретностима. То су пре свега писана форма, форма јавно оверене исправе, форма јавно састављене исправе (јавнобележничког записа) и форма јавно потврђене (солемнизоване) исправе. Свака од тих форми генерише уговорним странама и одређене (трансакционе) трошкове. На овом месту биће урађена и емпиријска анализа, како би се сагледала величина трансакционих трошкова различитих форми. Након тога извршиће се поређења користи различитих форми са њиховим трошковима, како би се пронашла оптимална форма за уговоре о купопродаји непокретности.

3.1. Минимизација ризика склапањем савршено одређеног уговора

Велики је број фактора који могу утицати на уговорне стране и њихово понашање након закључења уговора о купопродаји непокретности, посебно у случају када су чинидбе страна (плаћање цене и пренос права својине на непокретности) временски раздвојене. Питање за економску анализу права јесте како појаву ризика свести на минимум.

У таквим ситуацијама, у теорији се полази од концепта тзв. **савршено одређеног уговора**.¹⁵¹ Савршено одређеним уговором стране су се унапред сагласиле око алокације апсолутно свих ризика повезаних са извршењем уговора. Ово подразумева да су стране предвиделе сваку евентуалност, ризик за који ће

¹⁵¹ Енг. *The fully specified contract*. Наведено према: Schäfer Hans-Bernd, Ott Claus (2004), *The Economic Analysis of Civil Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham UK, Northampton MA, USA, 278-293. У литератури на енглеском језику се још користи и појам *perfect contract* – савршен уговор. Cooter, Ulen (2000), *op. cit.*, 205.

свака од страна бити одговорна, и који потез ће свака од страна у том случају предузети.¹⁵² У овом идеалном случају, ризик ће сносити она страна којој спречавање ризика представља мањи трошак, односно која га јефтиније може избећи. Како сваки ризик сноси она страна којој то представља најмањи трошак, очекивана вредност укупног ризика је минимизована (и она је укључена у цену добра).¹⁵³ Важна последица савршено одређеног уговора је да нема ризика од измене, повреде или раскида уговора због појаве непредвиђених околности. Уговор је пуноважан и неспоран: нема основа за повреду и нема мана у основу уговорног односа.¹⁵⁴

Због чега онда уговарачи не закључују искључиво савршено одређене уговоре, већ сваки уговор закључен у реалном свету има одређених мањкавости? Разлог томе јесу **трансакциони трошкови**, везани за закључење уговора. Да би сачиниле савршено одређен уговор, потенцијалне уговорне стране би морале да предвиде апсолутно све факторе који теоријски могу да утичу посредно и непосредно на реализацију уговора (а којих у реалном животу има неограничен број, те да за сваку од тих могућности испреговарају одговарајуће решење и закључе о томе посебну одредбу у уговору!¹⁵⁵ Трансакциони трошкови закључења оваквог уговора јесу зато неограничено високи, због чега концепт савршено одређеног уговора представља само хипотетичку конструкцију која помаже при анализи проблема.

Склапање сваког уговора изискује одређене трансакционе трошкове. Колико ће детаљно уговорне стране регулисати свој однос (другачије речено колика ће бити висина трансакционих трошкова уложених у фази преговора и закључења уговора), зависи од граничне користи коју странке црпе из уговора.

¹⁵² Schäfer; Ott (2004), *op. cit.*, 278-279.

¹⁵³ *Ibid.*, 279; Coleman, Jules L. (1992), *Risks and Wrongs*. Cambridge University Press, 80-81.

¹⁵⁴ Schäfer; Ott (2004), *op. cit.*, 279. Исто сматра и Харт: „Под овим условима, нема ни једног разлога да стране мењају уговор, с обзиром да је све предвиђено и унапред испланирано.“ Hart, D. Oliver (1988), *Incomplete Contracts and the Theory of the Firm*. *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 4, No. 1, 122.

¹⁵⁵ Kaplow; Shavell (2002), *op. cit.*, Chapter 4.1.4. *Incomplete nature of contracts and their less-than-rigorous enforcement*; Shavell (2009), *op. cit.*, 298-303; Hart, Oliver (1995), *Firms, Contracts, and Financial Structure*. Clarendon Press, Oxford, Chapter 3: *Transaction Cost Theories*. „Када људска рационалност не би била ограничена, уговорне стране би перфектно познавале све информације релевантне за закључење уговора, укључујући и могуће опортунитетно понашање друге стране. Обе стране имају знање које им омогућава да унапред уговоре све релевантне елементе уговора, па и да унапред уговоре адаптацију уговора на све околности које могу настати у будућности. Проблем извршавања уговора се у оваквим околностима и не поставља, па се уговарање може схватити и као планирање.“ Јовановић (1998), *op. cit.*, 56.

Ово представља **феномен ограничене рационалности**, где је при оптималном нивоу коришћења информација гранична корист изједначена са граничним трошковима. Свако даље прибављање информација и детаљније регулисање односа генерисало би увећање граничног трошка преко нивоа граничне користи услед умањења очекиваног ризика.¹⁵⁶ Зато нико боље од уговорних страна не може проценити колико информација би требало прикупити, односно колико детаљно регулисати неки уговорни однос у конкретном случају.

С обзиром на то да вредност непокретности чини релативно велики удео у укупној вредности имовине појединца, избијање сукоба и спорова везано за реализацију уговора о њиховој купопродаји носи ризик од релативно великих губитака друштвеног благостања. Због тога би странке морале озбиљније да приступе усаглашавању својих односа везано за пренос права својине на непокретностима, него да је у питању каква друга јефтинија ствар. Уколико странке ступе у закључење уговора о купопродаји непокретности не улажући оптималан ниво ресурса у регулисање својих обавеза *ex-ante*, и ризик од настанка спора је већи од оптималног. Међутим, ко боље може од заинтересованих страна да процени колики је однос трошкова које треба уложити у закључење уговора ради смањења ризика, и користи које из тог уговора произлазе, и где је у томе улога државе?

Један од задатака уговорног права је да минимизује трошкове усаглашавања странака, алоцирајући ризик на начин на који би га алоцирале странке да су могле да га предвиде.¹⁵⁷ Међутим, прописивањем обавезујућих норми законом немогуће је постићи ефикасан резултат у сваком конкретном случају јер ни законодавац не може предвидети све могуће ситуације које у реалном животу могу настати. Проблем је наглашенији кад су непокретности у питању, јер је због њихове релативно велике вредности и очекивани ризик већи.

Једино што се може учинити јесте да се нормама уговорног права умањи *ex-ante* опортунистичко понашање субјеката, успостављањем правних правила која се тичу понашања субјеката у фази која претходи закључењу уговора.¹⁵⁸ Када би хипотетички уговорне стране успеле да приликом уговарања сачине савршено одређен уговор, ризик би био савршено алоциран. Прописивањем квалификоване

¹⁵⁶ Беговић, Лабус, Јовановић (2011), *op. cit.*, 353-356. Cooter, Ulen (2000), *op. cit.*, 209-210;

¹⁵⁷ Schäfer; Ott (2004), *op. cit.*, 277

¹⁵⁸ Schäfer; Ott (2004), *op. cit.*, 277.

писане форме за уговоре о купопродаји непокретности, законодавац је покушао да натера стране да озбиљније приступе склапању уговора, не би ли оне у процесу договарања што јасније и прецизније уредиле своје односе, минимизујући тиме неизвесност и ризик, а повећавајући трансакционе трошкове размене.

3.2. Писана форма за уговоре о купопродаји непокретности

Уговори за чије се закључење тражи испуњење одређене форме представљају формалне уговоре.¹⁵⁹ „Форма облигационих уговора је начин изражавања њихове садржине кроз унапред предвиђене спољне (видљиве) облике преко којих треба да се манифестује воља.“¹⁶⁰ Уговор о продаји непокретних ствари, према Закону о облигационим односима Републике Србије мора бити закључен у писаној форми, под претњом ништавости.¹⁶¹ Под писаном формом се подразумева писана „редакција уговора на одређеној исправи која је написана руком, писаћом машином или другим средством и која је својеручно потписана од уговорних страна које се обавезују“.¹⁶² До 1973, односно 1974. године за купопродају непокретности захтевала се обична писана форма, код које је довољно да лице које предузима правни посао својеручно потписује исправу на којој је исписана садржина правног посла.¹⁶³

Један од разлога за прописивање посебне, писане форме за закључење одређеног уговора јесте **заштита приватних интереса уговорних страна**. Када је ризик у питању, писана форма даје више користи у односу на усмени уговор уколико дође до спора о томе да ли је правни посао предузет и каква му је садржина.¹⁶⁴ Писаном формом се ефикасније превазилази асиметрија информација коју имају странке, а у случају спора и суд.

¹⁵⁹ Перовић, Слободан (1964), *Формални уговори у грађанском праву*, Београд, 26.

¹⁶⁰ *Ibid*, 26.

¹⁶¹ Закон о облигационим односима. *Сл. лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89, *Сл. лист СРЈ*, бр. 31/93, *Сл. лист СЦГ*, бр. 1/2003, чл. 455 (форма продаје непокретности).

¹⁶² Перовић (1968), *op. cit.*, 147. Најшире посматрано, писана форма „јесте трајна материјализација садржине правног посла исписивањем знакова који су намењени читању на неком телесном предмету (исправи) и потписивање те исправе од стране лица које предузима правни посао.“ Ђурђевић (2014), *op. cit.*, 24.

¹⁶³ Салма, Јожеф (1983), *Форма облигационих уговора. Зборник радова*, Правни факултет у Новом Саду, фод. XVII, бр. 1-3, Нови Сад, 206.

¹⁶⁴ Ђурђевић (2014), *op. cit.*, 25.

Писана форма „представља препреку брзини закључења уговора, спречавајући брзе и неразумне одлуке“.¹⁶⁵ Сличну тврдњу износи и Аранђеловић: „(...) захтевање форме изазива код уговарајућих странака нарочито пословно расположење, да их нагони да добро размисле о уговору који хоће да закључе“.¹⁶⁶ Обавеза странака да сачине писани уговор изискује одређено време у којем странке могу добро и зрело да размисле о закључењу уговора и његовим последицама.¹⁶⁷ Дакле, странке имају времена да боље оцене своје преференције, као и да боље сагледају користи и трошкове које имају од закључења трансакције.

„Захваљујући форми странке прецизније износе своје идеје о уговору и јасније формулишу његове клаузуле.“¹⁶⁸ Ово је такође изузетно важно и због каснијег тумачења уговора. Код писане форме права и обавезе странака су јасније и прецизније одређене, чиме је остављено мање простора за настанак спорова у будућности.¹⁶⁹ На овај начин се могу боље отклонити и различите мане воље (заблуда, превара) до којих може доћи услед нејасно дефинисаних одредби уговора.¹⁷⁰

Када постоји форма, много је лакше и поузданије одвојити фазу преговора од закључења уговора. Тада нема великих дилема око настанка спора о моменту закључења уговора, као и о одредбама о којима је постигнута сагласност.¹⁷¹

Обавезна форма има и своју доказну функцију.¹⁷² Постојање писаног уговора смањује простор за неизвесност везано за садржај уговора, а посебно за само његово постојање. Самим тим, смањен је и простор за настанак спора јер је његов исход лакше предвидив, те је на тај начин и ризик умањен.

Ипак, писана форма проузрокује странкама већи трошак закључења уговора него што је то случај код консенсуалне форме. Први се односи на губитак времена за закључење уговора. Састављање писане исправе захтева

¹⁶⁵ Перовић (1964), *op. cit.*, 39.

¹⁶⁶ Аранђеловић, Драгољуб (1936), *Основи облигационог права с нарочитим обзиром на Грађански законик Краљевине Србије*. Београд, 73.

¹⁶⁷ Перовић (1964), *op. cit.*, 39.

¹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ Јовановић скреће пажњу на опаност од тзв. „поштеног опортунизма“, када странке имају различите перцепције о околностима закључења уговора, па услед тога долази до конфликта. Јовановић (1998), *op. cit.*, 47.

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² *Ibid.*, 40

предузимање одговарајућих радњи које представљају препреку брзом и лако одвијању правног промета.¹⁷³

Затим, ту је трошак састављања писаног уговора који тражи одређено правничко знање. Уколико странке немају знање које им је потребно за састављање уговора, морају за ту услугу платити лицу које се тиме професионално бави. Ово је цена коју странке плаћају за превазилажење недовољне информисаности.

Ипак, тај трошак који странке сnose за закључење уговора у писаној форми може у економском смислу представљати умањење ризика од настанка каснијих губитка услед избијања различитих спорова. У старту већи трошак израде писаног уговора значи и мањи ризик од каснијег губитака (што такође чини трошак).

Како пронаћи идеалну меру када је у питању законско одређивање форме уговора, односно за које је уговоре оптимално одредити строжу (писану) форму? Да би се добио одговор на то питање, треба сагледати однос трошкова и користи. Састављање уговора у форми писане исправе генерише странкама фиксни ниво трошкова, без обзира на вредност предмета уговора. Са друге стране, од вредности предмета уговора итекако зависи ризик од губитка благостања у случају спора: што је вредност предмета већа, већи је и ризик.

Може се закључити да је примена начела неформалности уговора о купопродаји оправдана када су у питању ствари мање вредности, јер је тада и ризик од губитака у случају спора мањи. Када су у питању ствари веће вредности, ризик од умањења благостања услед спора је већи. Зато има више разлога да код вреднијих ствари странке одаберу неку од квалификованих форми које ће допринети да се ризик од евентуалног настанка спора у напред минимизује. Иако она изискује у старту већи трошак, оне доносе и већу корист зато што су очекивани губици због смањеног ризика мањи. И поред тога, дискутабилно је да ли постоје разлози за прописивање битне форме, уколико се уговором о купопродаји непокретности утиче само на стање користи уговорних страна.

¹⁷³ *Ibid*, 41; Салма (1983), *op. cit*, 209; Караникић-Мирић, Марија (2015), Уговорена форма уговора о отуђењу непокретности. Српска политичка мисао, год. 22, вол. 48, бр. 2, 321-322.

3.3. Форма јавно (судски) оверене исправе за уговоре о купопродаји непокретности

Током 1973. и 1974. године у тадашњим републичким и покрајинским законима за уговоре о промету непокретности уведена је засебна (квалификована) врста писане форме, и то форма јавно оверене (легализоване) исправе. Она заправо представља „писану исправу која је снабдевена клаузулом о овери потписа“.¹⁷⁴ Према тада усвојеном решењу Закона о промету непокретности, уговор о промету непокретности закључује се у писаној форми, а потписи уговарача оверавају се од стране суда.¹⁷⁵

Форма јавно оверене исправе доносила је додатно смањење ризика за уговорне стране. Клаузула о овери потписа представља јавну исправу. Она има пуну доказну снагу јер се претпоставља истинитост (аутентичност) потписа. Овером потписа странке унапред отклањају ризик од кривотворења уговора, односно од спора о томе да ли је одређено лице потписало исправу.¹⁷⁶ Међутим, остатак уговора и даље представља приватну исправу, што значи да за садржај који се у њему налази (осим потписа странака) у случају спора важи опште начело слободног судијског уверења.¹⁷⁷ Такође, обавеза овере потписа у суду може на

¹⁷⁴ Ова клаузула назива се још и легализационом клаузулом. Ђурђевић (2014), *op. cit.*, 25.

¹⁷⁵ Уговори који нису били закључени на тај начин, нису производили правно дејство. Салма (1983), *op. cit.*, 206. Ове решење важило је до 1. септембра 2014. године. Дотадашњи систем је промењен због увођења јавног бележништва у правни систем Републике Србије. Са тим изменама, „традиционална“ писана форма са судском овером потписа отишла је у прошлост.

¹⁷⁶ „Суд се неће упуштати у оцену веродостојности онога што стоји у легализационој клаузули, већ је дужан узети као истинито да је исправу потписало лице које је на њој означено као потписник“. Ђурђевић (2014), *op. cit.*, 25-26. „Колико је значајно да правни поредак обезбеди аутентичност исправа на основу којих се врши упис у јавне регистре најбоље се види на примеру држава које нису познавале такве видове превентивне контроле. Шведска штампа је 1998. године опсежно писала о томе како су бројни преваранти успевали да се упишу као власници непокретности на основу фалсификованих уговора. Такве преваре биле су могуће зато што шведско право није познавало правне механизме који би омогућили да се пре уписа у јавни регистар поуздано утврди идентитет лица које је предузело правну радњу на основу које се врши регистрација. Тај пример добро илуструје колико је за заштиту јавних регистара, а самим тим и поверење грађана у сигурност правног промета, значајна 'функција филтера' која се врши легализацијом.“ Vogel, Hans-Heinrich (2001), *Gutgläubenserwerb, Fälschung, Staatshaftung und Identitätsfeststellung im schwedischen Grundstücksrecht. Aufbruch nach Europa: 75 Jahre Max-Planck-Institut für Privatrecht* (Hrsg. J. Basedow et al.), Tübingen, 1065 и даље, наведено према: Ђурђевић (2014), *op. cit.*, 179. Слично: Murray (2007), *op. cit.*, 57.

¹⁷⁷ Караникић-Мирић (2015), *op. cit.*, 327; Ђурђевић (2014), *op. cit.*, 26. Али, Ђурђевић и скреће пажњу на ризик који оваква форма производи, када су у питању појединци „невични пословима и праву“: „Да би форма могла у потпуности да испуни своју заштитну функцију, неопходно је да учесници у правном промету добро познају и правила форме и одређена правила супстанцијалног права, што често није случај. Доскорашња пракса склапања уговора о продаји непокретности у форми судски оверене исправе пружа најбољи доказ за то колико овера потписа може бити опасна. Клаузула о

неки начин отклонити или макар смањити могућност директне принуде до које би лакше дошло ако би се уговор о купопродаји могао закључити на неком усамљеном месту.

Правни систем признаје, а формом јавно оверене исправе и штити одређени **интерес трећих лица**. Ово могу бити повериоци, наследници, имаоци права прече куповине и друга лица којима закон признаје одређена права везана за непокретност која је (била) предмет купопродаје. Када постоји писани договор, посебно уколико је један примерак доступан и јавности, различите правне чињенице постају доступне и приступачне заинтересованим странама.¹⁷⁸ На овај начин они стичу могућност за лакше и сигурније остварење права која имају.

Поред заштите приватних интереса уговорних страна, форма јавно оверене исправе за закључење уговора има за циљ и да заштити **јавни интерес**. Он се пре свега огледа у сигурности правног промета. Према Караникић-Мирић, „пуна доказна снага клаузуле о овери потписа на овим уговорима не штити само интересе уговорних страна, него и истинитост – а тиме и поузданост – јавног регистра“.¹⁷⁹

Јавна овера уговора о купопродаји непокретности значајна је и ради остварења циљева фискалне политике. На овај начин законодавац настоји да стекне увид у садржај уговора. Пренос права својине на непокретностима представља објект плаћања пореза на додату вредност, односно на пренос апсолутних права. Такође, плаћа се и порез на капитални добитак остварен продајом непокретности.¹⁸⁰ Према претходном Закону о промету непокретности, суд који је извршио оверу потписа на уговору, дужан је да примерак овереног уговора достави републичком органу надлежном за утврђивање и наплату јавних

овери потписа отиснута штамбиљем на уговор о продаји, испод које су се налазили судски печат и потпис судског службеника, код купаца који нису вични праву стварала је понекад лажни осећај да је све у најбољем реду. Јер, од лаика се не може очекивати да има свест о правом домашају легализационе клаузуле, односно да зна да му овера потписа не гарантује да је уговор пуноважан, нити му пружа било какво јемство да је непокретност коју купује у својини продавца и да на њој нема терета. У таквим ситуацијама форма јавно оверене исправе изобличила се у своју супротност: од заштитника невештог учесника у промету, она се претворила у његовог подмуклог противника.“ Сличан став деле и аутори Мотива за нацрт немачког грађанског законика (наведено према Ђурђевић (2014), *op. cit.*, 184-185.), Караникић-Мирић (2015), *op. cit.*, 321-322.

¹⁷⁸ Перовић (1964), *op. cit.*, 40.

¹⁷⁹ Караникић-Мирић (2015), *op. cit.*, 332.

¹⁸⁰ О овоме детаљно у Делу 3: Промет непокретности и фискална политика.

прихода у року од десет дана од дана овере потписа.¹⁸¹ На тај начин се органи фискалне власти на за њих најјефтинији начин обавештавају о новонасталим околностима, чиме су могућности за избегавање плаћања пореза минимизоване.¹⁸²

Такође, писана форма и овера потписа има задатак да омогући спровођење контроле одређених трансакција од интереса за државу и друштво у целини. Пример би била могућност контроле када имовина прелази из јавне у приватну својину. Такође, евиденција промета је од значаја и за праћење токова новца да би се спречиле различите злоупотребе. У време када је јавно оверена исправа прописана као обавезна форма за уговор о купопродаји непокретности, социјалистичка држава је због специфичних продукционих односа била заинтересованија за вршење контроле промета непокретности. Нпр. један од разлога је и контрола ради спречавања прекорачења аграрног максимума за физичка лица.¹⁸³

Ипак, **овера потписа ствара странкама додатни трошак** у односу на обичан писани уговор. Прво, обавезна овера потписа на уговору подразумева плаћање одговарајућих судских такси. Такође, ту спада и додатни губитак времена које странке морају издвојити да би извршиле оверу потписа.

У претходним одељцима је закључено да ће уговорне стране смањити ризик од потенцијалних спорова и губитака свог благостања уколико озбиљније приступе фази преговора и закључења уговора; због тога је било оправдано обавезати их на састављање писане форме за уговор о купопродаји непокретности. Иако овера потписа доноси одређене користи и странкама, ипак се може закључити да је форма јавно оверене исправе прописана пре свега ради заштите интереса трећих лица, као и јавног интереса.

¹⁸¹Закон о промету непокретности (1998), чл. 4 ст. 4. У актуелној верзији Закона, достављање уговора врши јавни бележник који је потврдио (солемнизовао) уговор. Закон о промету непокретности (2014), чл. 4в ст. 2.

¹⁸² Међутим, ово је са друге стране и разлог да странке одбију да закључе уговор према законским прописима. На тај начин онемогућили су државне органе да сазнају за постојање пореског објекта, па самим тим не долази до наплате пореза.

¹⁸³ Перовић (1968), *op. cit.* 31.

3.4. Форма јавно састављене исправе (јавнобележничког записа) за уговоре о купопродаји непокретности

Један од проблема који у пракси изазива законска форма за склапање уговора о купопродаји непокретности јесте што она утиче на повећан број поништених уговора. Да би се прописана форма могла поштовати, неопходно ју је пре свега тачно и познавати, што код правно неуких странака није случај.¹⁸⁴ Састављање писаног уговора и овера потписа често странкама представља трансакциони трошак који им у датом моменту не изгледа оправдан у односу на користи које очекују. Из различитих разлога оне не испуњавају одређену форму иако можда и знају да је она законом прописана. У случају да дође до спора везано за неадекватно склопљен уговор, свакако долази до умањења друштвеног благостања.

Доношењем Закона о јавном бележништву уведен је још један институт којим се може знатно умањити неизвесност и ризик. Наиме, Законом је (било) прописано да се уговори о располагању непокретностима могу сачинити у **форми јавнобележничког записа**. Према првој верзији Закона из 2011. године,¹⁸⁵ уговори о располагању непокретностима пословно неспособних лица сачињавају се искључиво у форми јавнобележничког записа¹⁸⁶, док су остала лица за располагање непокретностима могла да изаберу форму јавнобележничког записа, као једну од могућих форми.¹⁸⁷ Јавнобележнички записи су исправе о правним пословима и изјавама које су саставили јавни бележници. Ови записи имају снагу јавне исправе, ако су при њеном сачињавању и издавању испуњени битни услови форме прописане законом.¹⁸⁸

¹⁸⁴ *Ibid*, 41.

¹⁸⁵ Закон о јавном бележништву. *Сл. гласник РС*, бр. 31/2011. Примена овог Закона у старту је одложена за 1. септембар 2012. године, до кад је требало да се изврше све неопходне припреме за отпочињање јавнобележничке делатности. Затим је рок продужаван прво до 1. марта 2013. године (*Сл. гласник РС* бр. 85/2012 од 31. августа 2012), а затим до 1. септембра 2014. године (*Сл. гласник РС*, бр. 19/2013 од 27. фебруара 2013. године).

¹⁸⁶ Закон о јавном бележништву, чл. 82 (правни послови који имају облик јавнобележничког записа), ст. 1 тч. 5.

¹⁸⁷ Закон о јавном бележништву, чл. 83 (други правни послови који могу имати облик јавнобележничког записа), ст. 1 тч. 1. У то време, Закон о промету непокретности из 1998. године код располагања непокретности предвиђа блажу форму (судски) оверене (приватне) исправе. Закон о промету непокретности (1998), чл. 4 ст. 1.

¹⁸⁸ Видети: Ђурђевић, Дејан (2005), јавнобележнички акти. *Јавнобележничко право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 107-154.

Још пре него што је у земљи заживела јавнобележничка делатност, у фебруару 2013. године брише се одредба из чл. 83 ст. 1 тч. 1 Закона о јавном бележништву, тако да више није предвиђена могућност да странке уговоре закључење уговора о располагању непокретностима у форми јавнобележничког записа.¹⁸⁹ А онда, у недељу, 31. августа 2014. године Народна скупштина усваја нови Закон о промету непокретности који ступа на снагу сутрадан, 1. септембра 2014. године, истог дана када почиње и примена Закона о јавном бележништву из 2011. године. Новим Законом о промету непокретности било је превиђено да се уговор о промету непокретности закључује у облику јавнобележничког записа,¹⁹⁰ а не више у форми (судски) оверене (приватне) исправе.¹⁹¹ Након вишемесечног штрајка адвоката,¹⁹² и неколико измена релевантних законских прописа којих је у међувремену било,¹⁹³ 21. јануара 2015. године усвојене су коначне (?) измене и допуне закона којим се уређује ова материја.¹⁹⁴

Према последњем решењу, обрисан је чл. 83 Закона о јавном бележништву којим се други правни послови који могу имати облик јавнобележничког записа, тако да су по том закону јавни бележници овлашћени за сачињавање уговора о располагању непокретностима само када то чине пословно неспособна лица. Ни члан 4 Закона о промету непокретности више не предвиђа могућност да се уговор о промету непокретности врши у форми јавнобележничког записа, већ у форми јавнобележнички потврђене (солемнизоване) исправе. Међутим, јавни

¹⁸⁹ Закон о изменама Закона о јавном бележништву, чл. 3. *Сл. гласник РС*, бр. 19/2013 од 27. фебруара 2013. године, ступио на снагу наредног дана.

¹⁹⁰ Закон о промету непокретности (2014), *Сл. гласник РС*, бр. 93/2014 од 1. септембра 2014. године, чл. 4 ст. 1.

¹⁹¹ Закон о промету непокретности (1998). *Сл. гласник РС*, бр. 42/1998, 111/2009, чл. 4 ст. 1.

¹⁹² Пошто је поменути изменама закона адвокатска професија онемогућена да учествује у тржишту правних услуга на ком су до тад владали, адвокатска комора је започела штрајк. Формално, захтевало се да се јавним бележницима одузме монопол на састављање уговора о купопродаји непокретности (што им је удовољено већ 5. новембра – видети наредну фусноту). Суштински, захтевало се да послови састављања ових уговора остану у надлежности адвоката. Адвокатска комора Србије са својим захтевима према држави наступа као класична, формално организована интересна група, штитећи свој материјални интерес, потпуно у складу са ставовима Теорије јавног избора. Интересантно је да је Хибер још 2010. године најавио могућност настанка проблема („усвајање тог решења би значило ударац на тржиште услуга на коме се данас налазе адвокати“). Хибер, Драгор (2010), Са нотарима у Европу. *Фокус*, јулски број, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 19.

¹⁹³ Закон о изменама и допунама Закона о промету непокретности, *Сл. гласник РС* бр. 121/2014 од 5. новембра 2014. године, чл. 4 ст. 1-2. Овим изменама било је предвиђено да се уговор о промету непокретности саставља у форми јавнобележничког записа или у писаном облику (ст. 1), при чему уговор у писаном облику мора бити оверен (солемнизован) од стране јавног бележника (ст. 2).

¹⁹⁴ Закон о изменама и допунама Закона о јавном бележништву и Закон о изменама и допунама Закона о промету непокретности. *Сл. гласник РС*, бр. 6/2015 од 21. јануара 2015. године, ступили на снагу наредног дана. Након тога, Адвокатска комора Србије је донела одлуку о престанку штрајка.

бележници су наставили да сачињавају уговоре о купопродаји непокретности директно на основу чл. 69 ст. 1 Закона о облигационим односима, према коме се странке могу споразумети да закључе уговоре у посебној (строжој) форми од оне коју предвиђа закон.¹⁹⁵

Иако је штрајк адвоката окончан, спор око тога да ли је законски основано располагање непокретностима у форми јавнобележничког записа (осим кад су продавци лица лишена пословне способности) још није.¹⁹⁶ Оно што је евидентно и неспорно је да у моменту писања рада постоји правна несигурност по овом питању, што је према Коузу један од критеријума за ефикасност алокације. У овом раду се неће улазити у оцењивање законитости уписа права својине на основу уговора састављеног у форми јавнобележничког записа,¹⁹⁷ већ ће се покушати да се установи која је форма уговора о купопродаји непокретности оптимална.

Јавни бележник је стручњак из области права, именован од стране министра надлежног за правосуђе, који на основу јавних овлашћења прихвата од странака изјаве воље и даје им потребну писану форму и о томе издаје исправе које имају карактер јавних исправа, чува оригинале тих исправа и друге поверене документе, издаје преписе исправа, јавно потврђује чињенице, даје странкама савете о питањима која су предмет његове делатности и предузима друге радње и врши друге послове одређене законом.¹⁹⁸ Услови за именовање јавног бележника су (између осталих) диплома о завршеном правном факултету, положен

¹⁹⁵ Станојевић, Славко (2015), Форма уговора о промету непокретности из угла Републичког геодетског завода – подобност уговора о промету непокретности у форми јавнобележничког записа за упис у Катастар непокретности (допринос решавању спорног питања). *Правни инструктор*, бр. 88 од 23. марта 2015. године, Параграф лекс – Београд.

¹⁹⁶ Из Адвокатске коморе Србије је достављен захтев Министарству правде за спровођење надзора над вршењем јавнобележничке делатности и над радом Јавнобележничке коморе. Најављено је да ће, „уколико Министарство не отклони неправилности у вршењу јавнобележничке делатности, правосуђе Србије бити суочено са великим бројем тужби за поништај јавнобележничких записа због њихове апсолутне ништавости, те кривичним пријавама због незаконитог поступања јавних бележника. Адвокатска комора Србије, *Захтев за спровођење надзора над вршењем јавнобележничке делатности и над радом Јавнобележничке коморе*, бр. 249/2015 од 20.02.2015. године. Адвокатска комора Србије, званични интернет сајт: <http://www.advokatska-komora.co.rs/vesti/obavestenja.html>. Сајту приступљено 25. августа 2015. године.

Такође, упућена је и притужба Републичком геодетском заводу да је упис права својине на непокретностима по основу уговора састављеног у форми јавнобележничке исправе незаконит и супротан правним прописима. Након тога, РГЗ тражи мишљење Министарства правде и Републичког секретаријата за законодавство, те обуставља упис права својине по наведеном основу и налаге њихово мировање до разрешења спора. Адвокатска комора Србије, званични интернет сајт: <http://www.advokatska-komora.co.rs/vesti/obavestenja.html>. Сајту приступљено 25. августа 2015. године.

¹⁹⁷ О томе више код: Караникић-Мирић (2015), *op. cit.*, 313-339; Станојевић (2015), *op. cit.*

¹⁹⁸ Закон о јавном бележништву, чл. 2 (јавно бележништво и јавни бележници), ст. 4.

правосудни испит, положен испит за јавног бележника, најмање пет година радног искуства у правној струци после положеног правосудног испита.¹⁹⁹

Формално гледајући, јавни бележник има више квалификација за састављање уговора од адвоката (минимум радног стажа за избор, а пре свега положен јавнобележнички испит²⁰⁰), а од лаика поготово. Формалне квалификације представљају претпоставку да ће јавни бележници посао састављања уговора квалитетније урадити. Овоме ставу треба додати и чињеницу да код јавних бележника долази до специјализације на узак круг правних послова (међу којима је састављање уговора о отуђењу непокретности једна од најважнијих), док се код адвоката та врста специјализације ретко среће.²⁰¹

Како тече **поступак за састављање уговора у форми јавнобележничког записа**? Након што су уговорне стране завршиле фазу преговарања везано за купопродају непокретности, јавни бележник им помаже приликом закључења уговора (односно саставља уговор), с обзиром на то да је он стручњак за право, специјализован за конкретан правни посао. На овај начин странке које не располажу правничким знањем добијају писани уговор који представља најтачнији облик манифестације њихове воље за трансакцијом, усклађен са законским прописима. Такође, он том приликом упућује странке у детаље уговора, објашњава им појединости и конкретна права и обавезе.²⁰²

Оно што разликује уговор закључен у форми јавнобележничког записа од писаног уговора са судски овереним потписима, јесте могућност уговарања непосредног принудног извршења. Уколико су приликом закључења уговора у форми јавнобележничког записа странке дале изричиту изјаву, може се ради остварења дуговане чинидбе (исплате цене, предаје непокретности) по доспелости обавезе **непосредно спровести принудно извршење**,²⁰³ а извршност

¹⁹⁹ Закон о јавном бележништву, чл. 25 (услови за именовање).

²⁰⁰ Пошто је у Србији број јавнобележничких места ограничен, Хибер предлаже да основни критеријум за избор јавних бележника од кандидата који испуњавају формалне услове, буде „резултат на посебном јавнобележничком испиту, ако он буде довољно селективно постављен и непристрасно организован.“ Хибер (2010), *op. cit.*, 16.

²⁰¹ За јавног бележника у евроконтиненталном систему грађанског права се користи још (енглески) израз „*lawyer for the situation*“. Rongxin, Zeng (2012), Real Estate Operations and Notary System at Civil Law Legal System. *US-China Law Review*, Vol. 9, 547; Murray, Peter L; Stürner, Rolf (2010), *The Civil law Notary – Neutral Lawyer for the Situation*. Verlag C.H. Beck München, 3.

²⁰² Кнежевић-Поповић, Драгана (2011), Читање јавнобележничких исправа. Право и политика, год. 4, бр. 2, Нови Сад, 9-22. Ђурђевић (2014), *op. cit.*, 79-88, 151-156

²⁰³ Закон о јавном бележништву, чл. 85 (извршност јавнобележничког записа), ст. 1. Ако принудно извршење не спроводи суд већ извршитељ, уговор у форми јавнобележничког записа мора имати

јавнобележничког записа може се побијати по одредбама закона којим се уређује извршни поступак.²⁰⁴

Такође, смањује се и неизвесност о исходу спора. За разлику од форме јавне исправе код које се претпоставља истинитост њеног садржаја²⁰⁵, за форму јавно оверене исправе примењује се принцип слободне судијске оцене.²⁰⁶ Детаљније и одговорније усклађивање и регулисање односа приликом закључења уговора у форми јавнобележничке исправе (записа) смањује простор за неизвесност.

На овом месту биће анализиран **утицај форме јавнобележничког записа на понашање странака и ризик**. Практично, ово представља наставак анализе понашања купца и продавца,²⁰⁷ с тим да се обрасци понашања посматрају у условима неефикасног судског апарата који постоји у Србији. Истакнуто је да у грађанскоправном судском поступку странке уживају заштиту; уколико судови савршено функционишу, те странкама не стварају никакве трошкове (чак ни временске), институционални оквир спречава опортунистичко понашање странака, чиме се омогућава ефикасна алокација ресурса. Ипак, у реалним условима у Србији судски поступци трају недопустиво дуго,²⁰⁸ а у зависности од разлога који су довели до спора проблем је и њихова извесност. Ово све утиче на неефикасност постојећег система судске заштите, неизвесност пословања и повећан ризик, што у коначном значи умањено друштвено благостање. Због тога је неопходно теоријску анализу прилагодити реалном амбијенту који постоји у Србији, те пронаћи и афирмисати институције које би могле да минимизују трошкове странкама и омогуће им ефикаснију алокацију ресурса.

Форма јавнобележничког записа оставља странкама могућност да значајно смање трошкове вођења судског спора. Наиме, детаљним и пажљивим регулисањем уговорних односа пред јавним бележником, који је стручан и специјализован за овај посао и који има јавно овлашћење, странке *ex ante*

и друге посебне елементе предвиђене записом. Закон о јавном бележничтву, чл. 85 (извршност јавнобележничког записа), ст. 7.

²⁰⁴ Закон о јавном бележничтву, чл. 85 (извршност јавнобележничког записа), ст. 7. У даљем тексту, подразумеваће се да уговор о купопродаји непокретности закључен у форми јавнобележничког записа садржи овакву изјаву.

²⁰⁵ Закон о парничном поступку. *Сл. гласник РС*, бр. 72/2011,49/201374/2013, 55/2014, чл. 238 ст. 1. Rongxin (2012), *op. cit.*, 549.

²⁰⁶ Ђурђевић (2014), *op. cit.*, 25.

²⁰⁷ Одељак 1.5. Државна заштита уговора као дестимулација опортунистичког понашања.

²⁰⁸ У Републици Србији, „парница се ретко окончава у периоду краћем од три године, а није неуобичајено да траје око шест година; извршни поступак ретко траје краће од годину дана, а није неуобичајено да траје између две и три године. Хибер, Живковић (2015), *op. cit.*, 67.

отклањају ризик од спора који би настао због нејасно или неправилно уговорених обавеза. Чињеница да се на основу јавнобележничког записа као извршне исправе директно може покренути извршни поступак без претходног вођења парничног поступка, драстично се смањују трошкове судске заштите, чиме се резултат приближава оптимуму.

Међутим, управо чињеница да нема дугог парничења, да постоји стручно састављен детаљан уговор који представља извршну исправу, коју је при том могуће и извршавати преко приватних извршитеља, представља најбољу гаранцију да странке неће улазити у склапање уговора о купопродаји непокретности са намером да преваре,²⁰⁹ односно да избегавањем уговорених обавеза остваре за себе корист. Давање пристанка да се о доспелости уговора може спровести непосредно извршење, те да извршење могу спроводити приватни извршитељи, представља кредибилну тврдњу да дужник у секвенцијалној игри неће одабрати да „не сарађује“. Резултат игре ће бити оптимална алокација ресурса, а благостање играча максимизовано у датим могућностима правног поретка.

3.5. Форма јавно потврђене (солемнизоване) исправе за уговоре о купопродаји непокретности

Солемнизацијом се приватној (нејавној) исправи о правном послу даје доказна снага јавне исправе. Солемнизацију врши јавни бележник, судски или други државни орган одређен законом. У позитивном праву Србије користе се још и појмови „оверавање нејавне исправе“, односно „потврђивање исправе“.

Разлика у односу на форму јавно (судски) оверене исправе, каква се примењивала од 1973. до 2014. године, јесте што солемнизована (јавно потврђена) исправа има карактер јавне исправе. Као и код јавнобележничког записа, у евентуалном судском поступку претпоставља се истинитост садржаја из исправе.

Оно што форму солемнизоване исправе разликује од форме јавнобележничког записа, јесте чињеница да је није саставио јавни бележник. То најчешће чине саме странке или адвокат кога оне ангажују, док јавни

²⁰⁹ Тзв. „непоштени опортунизам“. Види: Јовановић (1998), *op. cit.*, 47.

бележник само потврђује уговор, дајући му снагу јавне исправе. Оно на чему Адвокатска комора Србије инсистира јесте да јавни бележници након брисања чл. 83 Закона о јавном бележништву не смеју да састављају уговор који ће касније солемнизовати и да то наплаћују, јер то спада у пружање правне помоћи која представља предмет рада адвокатуре.²¹⁰

Чињеница да јавни бележници формално имају веће квалификације од адвоката, као и да су у пракси специјализовали састављање уговора о купопродаји непокретности, даје основа за претпоставку да ће исправа коју они саставе бити већег квалитета од оне коју саставе адвокати или лаици. Међутим, то не значи да у конкретним случајевима адвокати неће саставити квалитетнију исправу.

Слично као и код јавнобележничког записа, и солемнизована исправа може бити непосредно принудно извршена уколико постоји изричита изјава воље странака да то и уговоре. Ако је изјава обавезаног лица о подвргавању непосредном извршењу у приватној изјави нејасна или ако је изостала, на захтев лица које се обавезује, изјаву у продужетку приватне исправе, уз посебан потпис обавезаног лица испод таквог додатка, уноси јавни бележник.²¹¹

3.6. Трошкови код различитих форми купопродајног уговора

Као што је из претходне дискусије видљиво, за пренос права својине на непокретностима у различитим законским решењима у Србији последњих година коришћене су три форме: (1) писана форма са судском овером потписа, (2) форма јавнобележничког записа и (3) писана форма солемнизована од јавног бележника. Све три форме генеришу различите материјалне трошкове.

У овом делу рада поредиће се трансакциони трошкови различитих форми уговора о преносу права својине на непокретности. Циљ је да се пронађе оптималан начин за алокацију права.

²¹⁰ Закон о адвокатури. *Сл. гласник РС*, бр. 31/2011, 24/2012, чл. 3 (предмет адвокатуре), ст. 1 тч. 3.

²¹¹ Закон о јавном бележништву, чл. 85 (извршност јавнобележничког записа), ст. 5.

3.6.1. Писана форма са судском овером потписа

До почетка примене Закона о јавном бележништву и доношења актуелног Закона о промету непокретности, пренос права својине на основу уговора о купопродаји непокретности могао је бити обављен само уколико је уговор био сачињен у писаној форми, а потписи странака оверени у суду. Након 1. септембра 2014. године ова форма је отишла у историју. Ипак, овде ће бити представљени трошкови продаје непокретности у овој форми, како би се боље сагледало која је форма закључења уговора оптимална.

Испуњавање прописане форме доносило је странкама одређени трошак, који се пре свега односи на трошак састављања уговора и трошак овере потписа. Прво, **састављање уговора о купопродаји непокретности** представља трошак који странке морају да плате. Уговор по правилу саставља адвокат, правник у агенцији за посредовање у промету непокретностима, али то могу да учине и саме странке. Када се уговор саставља у агенцији, најчешће су ти трошкови укључени у провизију коју странке плаћају, па их је тешко израчунати. Такође, и странке могу да саставе уговор уколико процене да располажу са довољно правничког знања. И рад који странке уложе у састављање представља трошак, макар у опортунитетном смислу, али га је такође тешко измерити. Зато је висина награде за рад адвоката одређена посебном Тарифом коју доноси Адвокатска комора Србије.²¹² У овој анализи поћи ће се од претпоставке да је трошак састављања уговора једнак трошку који адвокати наплаћују за ову врсту услуге. Такође, претпоставиће се да уговор саставља један адвокат, а не да свака странка ангажује свог адвоката – што је такође могуће, али онда су трошкови знатно већи.

Висина награде за рад адвоката одређује се Тарифом којом се утврђује број поена за поједине радње адвоката, с тим да за састављање уговора адвокат може награду обрачунати у процентуалном износу од вредности предмета уговора.²¹³ За састављање уговора о купопродаји непокретности адвокат (у зависности од претходног договора са клијентом) може применити Тарифни број 13 из Адвокатске тарифе, или може награду обрачунати у процентуалном износу

²¹² Закон о адвокатури чл. 23 (награда и накнада трошкова) ст. 1. Тарифа о наградама и накнадама трошкова за рад адвоката. *Сл. гласник РС*, бр. 121/2012 (у даљем тексту „Адвокатска тарифа“).

²¹³ Адвокатска тарифа, члан 4. Ради поређења, курс динара у односу на евро у времену писања овог рада дуже време осцилира у односу од око 120 динара за један евро.

од тржишне вредности непокретности, с тим да тај проценат не може бити већи од 1,5% њене вредности. У сваком случају, најнижи износ награде не може бити мањи од 375 поена, односно 11.250 динара.²¹⁴

У зависности од вредности некретнине која је предмет уговора о купопродаји, износ адвокатске награде за састављање уговора дат је у Табели 1. У првој колони су максималне вредности непокретности која је предмет уговора о купопродаји. У другој колони су дати износи адвокатске награде који се наплаћују за састављање уговора према Тарифном броју 13 Адвокатске тарифе, у зависности од вредности непокретности из прве колоне. Треба напоменути да према Адвокатској тарифи, адвокат може са странком уговорити награду у износу који је мањи од износа прописаног Тарифом, али не мањи од 50% тог износа или у износу који је већи од износа прописаног Тарифом, али не већи од петоструког износа.²¹⁵

Такође, адвокат може награду обрачунати у процентуалном износу од вредности предмета изјаве воље. Уколико је уговорена накнада у износу од 1,5% од вредности непокретности, у трећој колони Табеле 1 су дати максимални износи накнада у зависности од вредности непокретности из прве колоне.

Табела 1: Награда за рад адвоката²¹⁶

Вредност непокретности	Награда по Тарифном бр. 13	Награда као проценат (1,5%) од вредности предмета ²¹⁷
1	2	3
1.500.000	11.250,00	11.250,00
3.000.000	16.500,00	45.000,00
6.000.000	22.500,00	90.000,00
12.000.000	30.000,00	180.000,00
24.000.000	37.500,00	360.000,00

²¹⁴ Адвокатска тарифа, тарифни број 74. Вредност једног поена износи 30,00 динара. Адвокатска тарифа, чл. 15.

²¹⁵ Адвокатска тарифа, чл. 4 ст. 2

²¹⁶ Дато према Адвокатској тарифи која важи од 6. марта 2014. године. Износи награде дати у динарима.

²¹⁷ Ово су износи који се плаћају за вредности непокретности наведене у првој колони. Уколико је вредност непокретности из прве колоне нешто нижа од износа датог у табели, нижи је и износ адвокатске награде, у трећој колони.

Из Табеле се већ јасно може видети да што више расте вредност непокретности, то се клијенту више исплати да изабере обрачун према Тарифном броју 13.

Поред састављања уговора, код писане форме са судском овером потписа неопходно је платити и **судску таксу за оверу потписа**. Судске таксе у поступку пред судовима плаћају се по одредбама Закона о судским таксама²¹⁸ и Таксене тарифе која је његов саставни део.²¹⁹ Судска овера потписа плаћа се на новозакључене уговоре, према вредности непокретности означеној у уговору.

У зависности од вредности непокретности, зависи и висина судске таксе. У Табели 2 дат је износ судских такси према Закону о судским таксама, у зависности од означене вредности. Такса се састоји из фиксног износа (друга колона) који се плаћа у зависности од вредности непокретности датих у првој колони, коме се дода одређени проценат од вредности непокретности (трећа колона). Укупан износ таксе варира, дакле, у зависности од вредности непокретности из прве колоне, а дат је у четвртој колони. Иначе, максималан износ судских такси за оверу потписа је 39.000 динара, без обзира на вредност непокретности.²²⁰

Табела 2: Судска такса за оверу потписа

Вредност непокретности до:	Фиксни износ који се плаћа	Процент од вредности	Укупан износ таксе ²²¹
1	2	3	4
10.000	980,00	0	980,00
100.000	980,00	1%	1.980,00
1.000.000	2.900,00	0,5%	7.900,00
>1.000.000	12.600,00	0,25%	39.000,00

Укупни трансакциони трошкови за писану форму уговора са судском овером потписа дати су у Табели 3. У првој колони су максималне вредности непокретности која је предмет уговора о купопродаји. Уколико се за конкретни уговор накнада адвокату плаћа према тарифном броју 13 Адвокатске тарифе, онда је трошак форме дат у колони број четири, и представља збир адвокатске

²¹⁸ Закон о судским таксама. *Сл. гласник РС*, бр. 28/94, 53/95, 16/97, 34/2001, 9/2002, 29/2004, 61/2005, 116/2008, 31/2009, 101/2011, 93/2012, 93/2014, чл. 1.

²¹⁹ У даљем тексту Судска тарифа.

²²⁰ Судска тарифа, тарифни број 13, став 5.

²²¹ Ово су износи судске таксе који се плаћају за вредности непокретности наведене у првој колони.

награде (друга колона) и судске таксе (трећа колона). Примера ради, за непокретност која кошта 3 милиона динара (око 25.000 евра), ови трошкови износе у првом случају 36.600 динара.²²²

Друга опција је да се адвокатска награда рачуна у процентуалном износу у односу на предмет уговора, што у збиру са судском таксом даје трошкове чији су максимални износи дати у седмој колони. Тада трошак код преноса непокретности из претходног случаја износи 65.100 динара.

Табела 3: Адвокатска награда и судска такса

Вредност непокретности	Адвокатска награда по тарифном броју 13 и судска такса ²²³			Адвокатска награда 1,5% вредности непокретности и судска такса ²²⁴		
	1	2	3	4	5	6
	Адвокатска награда	Судска такса	Свега	Адвокатска награда	Судска такса	Свега
1.500.000	11.250	16.350	27.600	11.250	16.350	27.600
3.000.000	16.500	20.100	36.600	45.000	20.100	65.100
6.000.000	22.500	27.600	50.100	90.000	27.600	110.600
12.000.000	30.000	39.000	69.000	180.000	39.000	219.000
24.000.000	37.500	39.000	76.500	360.000	39.000	399.000

3.6.2. Форма јавнобележничког записа

Уговор о купопродаји непокретности, сачињен у форми јавнобележничког записа, има снагу јавне исправе ако су при њеном сачињавању и издавању испуњени битни услови форме и законитости прописане Законом о јавном

²²² Поред ове суме, за упис права својине у катастар плаћа се садашњем Правилнику Завода такса за промену имаоца права на непокретности у износу од 8.543,00 динара, као и републичка административна такса у износу од 300,00 динара, без обзира на форму уговора. Правилник о висини таксе за пружање услога Републичког геодетског завода. *Сл. гласник РС*, бр. 116/13, 5/14, 8/14, 120/14 и 29/15. Закон о републичким административним таксама. *Сл. гласник РС*, бр. 43/03, 51/03, 53/04, 42/05, 61/05, 101/05, 42/06, 47/07, 54/, 5/09, 54/09, 35/10, 50/11, 70/11, 55/12, 93/12, 47/13, 65/13.

²²³ Због променљивих износа судске таксе, ово су износи који се плаћају за вредности непокретности наведене у првој колони. Уколико је вредност непокретности из прве колоне нешто нижа од износа датог у табели, нижи је и износ судске таксе, па самим тим и збир адвокатске награде и судске таксе.

²²⁴ Због променљивих износа судске таксе, односно процента од вредности непокретности, ово су износи који се плаћају за вредности непокретности наведене у првој колони. Уколико је вредност непокретности из прве колоне нешто нижа од износа датог у табели, нижи су износи адвокатске награде и судске таксе, па самим тим и њихов збир.

бележништву.²²⁵ Прописано је да се у облику јавнобележничког записа сачињавају уговори о располагању непокретности пословно неспособних лица, али, као што је већ објашњено, став Јавнобележничке коморе и једног дела теорије је да странке могу уговорити форму јавнобележничког записа као строжу форму од прописане.

Награда за рад јавног бележника и накнада трошкова насталих у вези са обављеним послом јавног бележника, начин утврђивања вредности обављеног посла и начин обрачунавања износа награде и накнаде трошкова утврђује се Јавнобележничком тарифом,²²⁶ коју доноси Министар правде по прибављеном мишљењу Јавнобележничке коморе, а на основу чл. 135 Закона о јавном бележништву. Јавни бележник је дужан да примењује ову тарифу у сваком појединачном случају.²²⁷

Према Јавнобележничкој тарифи, награда за сачињавање уговора о купопродаји непокретности одређује се према вредности правног посла.²²⁸ Основ за одређивање вредности награде је стварна тржишна вредност ствари, односно права које је предмет правног посла, без одбијања дугова везаних за ту ствар, односно право.²²⁹ Уколико вредност ствари коју су странке навеле не одговара стварној тржишној вредности, награда се одређује према тржишној вредности коју одреди јавни бележник.²³⁰

Награда за посао јавног бележника са утврђеним бројем бодова одређена је у члану 21. Јавнобележничке тарифе. Награда за обављени посао јавног

²²⁵ Закон о јавном бележништву чл 7 (јавнобележничка исправа као јавна исправа и њена извршност), ст. 1.

²²⁶ Јавнобележничка тарифа, *Сл.гласник РС*, бр. 91/2014, 103/2014, 138/2014.

²²⁷ Јавнобележничка тарифа, чл. 11 (обавезна примена тарифе) ст. 1. Договор о висини награде за рад јавног бележника који је у супротности са одредбама ове тарифе ништав је, у ком случају јавни бележник чини дисциплински преступ. Јавнобележничка тарифа, чл. 11 (обавезна примена тарифе) ст.2.

²²⁸ Јавнобележничка тарифа, чл. 4 (основ за одређивање награде), ст. 1, тч. 1.

²²⁹ Јавнобележничка тарифа, чл. 5 (одређивање награде према вредности правног посла), ст. 1.

²³⁰ Јавнобележничка тарифа, чл. 5 (одређивање награде према вредности правног посла), ст. 2. Тржишну вредност из става 2. овог члана, јавни бележник утврђује на основу података надлежних органа као што је процена вредности Пореске управе за конкретну или сличну ствар, процењене вредности осигуравајућих друштава, цена постигнутих у поступку јавне продаје и сл. Јавнобележничка тарифа, чл. 5 (одређивање награде према вредности правног посла), ст. 3. Могуће је да јавни бележник на захтев странке или из оправданих разлога обави изван утврђеног радног времена или нерадним даном, као и изван јавнобележничке канцеларије, при чему има право на увећање награде, уколико другачије није одређено Тарифом. Јавнобележничка тарифа, чл. 12 (увећање награде).

бележника одређује се тако што се прописани број бодова за поједини посао јавног бележника и помножи са вредношћу бода.

У зависности од вредности некретнине која је предмет уговора о купопродаји сачињеног у форми јавнобележничког записа, износ награде која припада јавном бележнику дата је у Табели 4. У четвртој колони дат је износ награде који припада јавном бележнику, у зависности од вредности непокретности (прва колона). За непокретност која кошта 3 милиона динара, трошак за јавнобележничку исправу износи 15.000 динара.

Табела 4: Награда за састављање јавнобележничког записа²³¹

Вредност непокретности	Награда у бодовима	Вредност бода	Износ награде
1	2	3	4
600.000	60	150	9.000,00
2.500.000	100	150	15.000,00
5.000.000	140	150	21.000,00
7.000.000	200	150	30.000,00
10.000.000	240	150	36.000,00
14.000.000 ²³²	280	150	42.000,00

3.6.3. Писана форма солемнизована од јавног бележника

Трећа опција је да се уговор о купопродаји непокретности саставља у форми приватне исправе (коју саставља адвокат) солемнизоване од стране јавног бележника. У овом случају, странке плаћају трошкове адвокату за састављање уговора („нејавне исправе“), плус трошкове солемнизације јавном бележнику. Солемнизацију може извршити и основни суд у оним градовима и општинама у

²³¹ Закон о јавном бележништву, чл 21, Тарифни број 1 (награда за састављање јавнобележничког записа према вредности предмета правног посла). Обавезе плаћања награде у пуном износу ослобођена су лица са инвалидитетом, деца без родитељског старања и лица која су примаоци социјалне помоћи, на основу претходно поднете документације на увид јавном бележнику. Ослобођење плаћања награде за лица из става 1. овог тарифног броја износи 50% од награде утврђене овом тарифом. Јавнобележничка тарифа чл. 21, тарифни број 19 (умањење награде).

²³² За вредност правног посла преко 14.000.000 динара, за сваких започетих 1.000.000 динара, награда се повећава за 10 бодова, с тим што укупна награда не може износити више од 4.000 бодова.

којима нису именовани јавни бележници, а износ судске тарифе који се тада наплаћује једнак је износу који том приликом наплаћују јавни бележници.²³³

Трошкови преноса права својине на непокретности када уговор саставља адвокат а солемнизацију врши јавни бележник, дати су у Табели 5. Награде адвоката, у зависности од начина обрачуна, дати су у другој и петој колони. Трошкови солемнизације (трећа, односно шеста колона табеле) прописани су у Тарифном броју 9 Јавнобележничке тарифе, према коме се награда за солемнизацију нејавне исправе одређује у висини од 60% од награде из тарифног броја 1 Јавнобележничке тарифе (дате у четвртој колони Табеле 5).²³⁴ Укупни трошкови, у зависности од начина обрачуна адвокатске награде, дати су у четвртој и седмој колони Табеле 5. Примера ради, за непокретност од 3 милиона динара, у првом случају се плаћа 30.500 динара, а у другом 59.000 динара.

Табела 5: Адвокатска награда за састављање писаног уговора са солемнизацијом

Вредност непокретности	Адвокатска награда по тар. бр. 13 са солемнизацијом			Адвокатска награда 1,5% са солемнизацијом ²³⁵		
	2	3	4	5	6	7
600.000	11.250	6.000	17.250	11.250	6.000	17.250
1.500.000	11.250	10.000	21.250	11.250	10.000	21.250
2.500.000	16.500	10.000	26.500	37.500	10.000	47.250
3.000.000	16.500	14.000	30.500	45.000	14.000	59.000
5.000.000	22.500	14.000	36.500	75.000	14.000	89.000
6.000.000	22.500	20.000	44.500	90.000	20.000	110.000
7.000.000	30.000	20.000	50.000	105.000	20.000	125.000
10.000.000	30.000	24.000	54.000	150.000	24.000	174.000
12.000.000	30.000	24.000	54.000	180.000	24.000	204.000
14.000.000	37.500	28.000	65.500	210.000	28.000	238.000

3.7. Оптимална форма уговора о купопродаји непокретности

У Табели 6 дат је упоредни приказ трошкова различитих форми уговора о купопродаји непокретности, о којима је раније говорено. Ради једноставнијег поређења, исти подаци су представљени и на Слици 7.

²³³ Судска тарифа, тарифни број 13а.

²³⁴ Закон о јавном бележништву, чл 21, Тарифни број 9 (оверавање нејавне исправе - солемнизација).

²³⁵ Због променљивих износа адвокатске награде, ово су износи који се плаћају за вредности непокретности наведене у првој колони. Уколико је вредност непокретности из прве колоне нешто нижа од износа датог у табели, нижи је и износ адвокатске награде.

Табела 6: Упоредни приказ трошкова различитих форми уговора о купопродаји непокретности

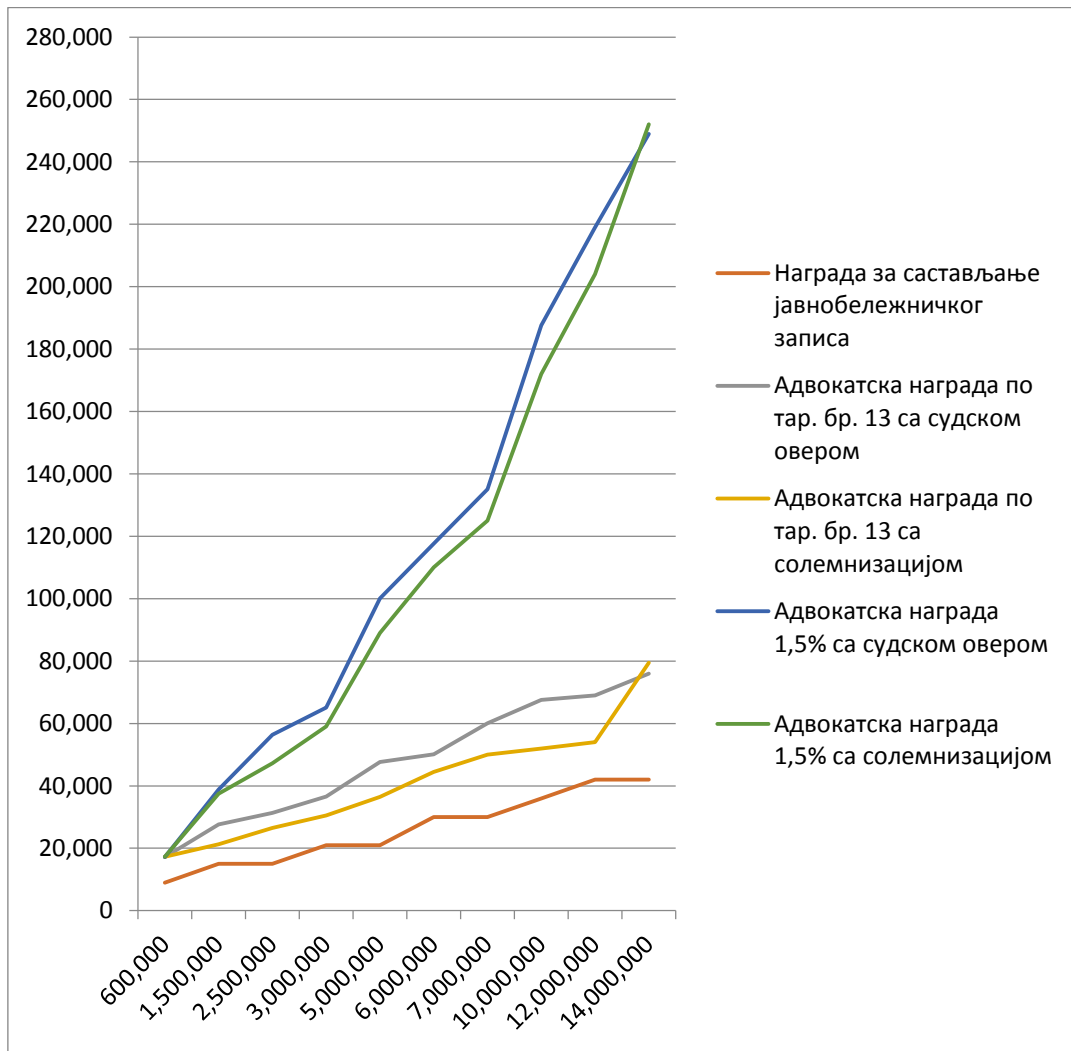
Вредност непокретности	Награда за јавнобел. исправу	Адв. награда по тар. бр. 13 са судском овером	Адв. награда по тар. бр. 13 са солемнизацијом	Адв. награда 1,5% са судском овером	Адв. награда 1,5% са солемнизацијом
1	2	3	4	5	6
600.000	9.000	17.150	17.250	17.150	17.250
1.500.000	15.000	27.600	21.250	38.850	37.500
2.500.000	15.000	31.350	26.500	56.350	47.250
3.000.000	21.000	36.600	30.500	65.100	59.000
5.000.000	21.000	47.600	36.500	100.100	89.000
6.000.000	30.000	50.100	44.500	117.600	110.000
7.000.000	30.000	60.100	50.000	135.100	125.000
10.000.000	36.000	67.600	52.000	187.600	172.000
12.000.000	42.000	69.000	54.000	219.000	204.000
14.000.000	42.000	76.000	79.500	249.000	252.000

Јасно се уочава да су за уговорне стране најнеповољније опције када уговор састављају адвокати, а награда адвокату се обрачунава према проценту од вредности непокретности (колона 5 и 6). Овакав обрачун награде може учинити трансакционе трошкове преноса права својине на непокретностима врло високим. Међутим, због међусобне конкуренције адвоката који су спремни да награду за састављање уговора рачунају према тарифном броју 13 Адвокатске тарифе, код уговора о купопродаји непокретности врло ретко се награде адвоката обрачунавају на овај начин.

Збир адвокатских и судских трошкова код **судски оверене исправе** виши су него код јавнобележничких исправа. Ризик од настанка спора овде је већи него код друге две форме уговора. Такође, судски спор одлаже извршење уговора јер он не представља јавну исправу. Зато је правна сигурност странака код ове врсте форме најнижа. У поређењу са остале две форме које су разматране, ово је најмање ефикасна опција.

Солемнизовани уговор који је претходно саставио адвокат има исто дејство као и уговор у форми јавнобележничког записа. Ризик од настанка евентуалног спора је минимизован (иако су формалне квалификације адвоката

ниже од формалних квалификација јавног бележника), а евентуални судски спор до кога би могло доћи не одлаже извршење. Међутим, трансакциони трошкови ове форме уговора су виши него када уговор саставља јавни бележник у форми јавнобележничке исправе.



Слика 7: Упоредни приказ трошкова различитих форми уговора о купопродаји непокретности

Пренос права својине на непокретности уговором састављеним **у форми јавнобележничког записа** генеришу се убедљиво најнижи трошкови уговорним странама.²³⁶ Правна сигурност странака код ове форме је на највишем нивоу²³⁷ јер

²³⁶ Ово наравно под претпоставком да резултат спора буде коначна одлука да је јавним бележницима дозвољено да састављају уговоре о преносу права својине на непокретностима у форми јавнобележничког записа, не само за странке лишене пословне способности.

²³⁷ Rongxin (2012), *op. cit*, 550, 556.

је унапред отклоњен највећи део ризика од евентуалног настанка спора, а евентуални судски спор не одложе извршење уговора. Из изнетог се може закључити да форма јавнобележничког записа за пренос права својине на непокретностима представља **оптимални избор за уговорне стране**.

Увођење институције јавног бележника у суседној Републици Српској (где је ово једина могућа форма за уговор о отуђењу непокретности), у пракси је показао управо ове предности које правна и економска теорија наводе. Мојовић истиче превентивну улогу нотара у спречавању будућих спорова: „Због превентивне улоге нотара на спречавању будућих спорова у вези уговора, дакле, успостављања веће правне сигурности у облигационим односима, евидентно је да се функционисањем нотарске службе смањио број спорова поводом промета некретнина, имовинских породичних односа и односа чланова привредних друштава.“²³⁸ Она наводи и конкретан податак: „Као примјер могу послужити дописи свих судова у Републици Српској, достављени на захтјев Нотарске коморе Републике Српске, који потврђују да су за пет година постојања нотара, који су у том времену сачинили око 150.000 нотарски обрађених исправа, покренута само три спора у вези нотарских исправа.“²³⁹

Спорно питање које се на овом месту поставља је зашто се странке уопште одлучују за уговор који има форму солемнизоване исправе, уместо подједнако добре јавнобележничке исправе која генерише мање трансакционе трошкове. Чини се да одговоре треба тражити у правној сигурности коју странке осећају. Са једне стране, формирање јавнобележничке делатности у Србији је релативно новијег датума.²⁴⁰ Време које је требало искористити за припрему јавних бележника, али и целокупне јавности на нову врсту делатности није адекватно искоришћено. Такође, агресивна кампања коју су водили адвокати у току свог штрајка паралелно са отпочињањем јавнобележничке делатности, створили су

²³⁸ Мојовић, Ирена (2011), Нотарска јавна извршна исправа. Правна ријеч, год. 8, бр. 28, Бања Лука, 460. Ирена Мојовић је иначе председник Нотарске коморе Републике Српске.

²³⁹ Ово се не односи само на уговоре о купопродаји непокретности, већ на целокупну јавнобележничку делатност. Мојовић, Ирена (2013), Нова правна рјешења о регистрацији пословних субјеката – улога нотара. Фондација центар за јавно право. 6. Званични сајт Нотарске коморе Републике Српске, http://notarrrs.com/aktuelnosti/fotosi/Irena_Mojovic.pdf, приступљено 26. маја 2014. године. Податак о свега три спорна предмета (није познато да ли се и један од њих односи на уговор о купопродаји!), за разлику од обимне судске праксе када су уговоре састављали адвокати или лаици, говори у прилог форме јавнобележничког записа.

²⁴⁰ Јавнобележничка пракса која је у једном делу земље постојала пре Другог светског рата готово да је и заборављена.

код јавности утисак да са пословањем јавних бележника нешто није у реду. Тензије се продужавају и захтевима којим Адвокатска комора Србије тражи да се утврди да ли су јавни бележници уопште овлашћени за састављање уговора о купопродаји непокретности у форми јавнобележничког записа, о чему је такође било речи у претходном одељку. Последње и најважније, чињеница да је Републички геодетски завод зауставио уписивање права својине на непокретностима када је уговор састављен у форми јавнобележничког записа, значи да странке (пре свега купци) ни не могу бити сигурни да ће преко овог института успети да реализују свој интерес.

Уколико се ништа не промени у постојећем правном оквиру, те Републички геодетски завод настави да инсистира искључиво на форми солемнизоване исправе за уговор о купопродаји, може се очекивати да ће ова форма апсолутно потиснути форму јавнобележничког записа (осим, наравно, случајева када су продавци лица лишена пословне способности).

Друга могућност је да се дозволи постојање две конкурентне форме за продају непокретности, у прилог чему говоре како економски аргументи изнети у овом раду, тако и правни које заговарају Караникић-Миррић, Ђурђевић, Станојевић и други. Тада би се могло очекивати да ће у будућности доћи до повећања броја уговора који се склапају у форми јавнобележничког записа која је оптимална, у односу на оне склопљене у форми солемнизоване исправе. Време које ће протећи отклониће код странака асиметрију информација и страх од ризика коју она производи. Наравно, ово све под претпоставком да не дође до промена у Јавнобележничкој, односно Адвокатској тарифи.

4. РИЗИК ОД НЕПУНОВАЖНОСТИ УГОВОРА

У досадашњем делу анализан је однос продавца и купца у поједностављеним условима, када не постоје права трећих лица везана за предметну непокретност. Сада ће анализа различитих система преноса права својине бити проширена на начин што ће се у анализу укључити и трећа страна. Основно питање које ће бити у центру анализе јесте какав је утицај различитих режима преноса права својине на алокацију ризика, када дође до поништења уговора о купопродаји а купац је већ пренео ствар на треће лице.



Слика 8: Пренос права својине на непокретностима и ризик од поништења уговора

Проблем који купци имају при склапању уговора о купопродаји јесте могућност да дође до **поништења уговора** по коме је преносилац (траденс) претходно прибавио непокретност. Ова ситуација је приказана на Слици 8. Првобитни власник је првим уговором пренео право својине на преносиоца, који је затим то „стечено право“ другим уговором пренео на треће лице, прибавиоца (акципијенса). Шта се дешава у ситуацији када се накнадно утврди да је први уговор апсолутно ништав?

4.1. Могућа правна решења проблема алокације ризика

Законодавац има деликатан задатак да реши спорну ситуацију, јер „економска ефикасност захтева отклањање свих нејасноћа са права својине.“²⁴¹ „Правне последице ништавости су реституција, надокнада штете и уређење правног положаја трећих лица, и њима се практично остварује дејство максиме да

²⁴¹ Cooter, Robert; Ulen, Thomas (2007), *Law & Economics*, 5th edition. The Addison Wesley, 161.

из нечега што је неважеће (ништаво) не могу настати никаква дејства²⁴².²⁴³ Доследним поштовањем правила да нико не може пренети на другога више права него што и сам има,²⁴⁴ следи да прибавилац није могао да стекне право својине, пошто претходно ни преносилац није стекао право својине већ је ствар држао по основу ништавог правног посла. Даљом применом правила да се рушењем права даваоца, руши и право примаоца²⁴⁵ првобитни преносилац би могао својинском тужбом да захтева повраћај ствари од трећег лица. И треће лице има право на повраћај датог, односно на накнаду штете.²⁴⁶

У француском праву начелно је усвојено правило да нико не може пренети на другога више права него што и сам има.²⁴⁷ Када дође до поништења уговора којим је преносилац „стекао“ право својине, прибавилац такође губи правни основ за стицање применом правила *resoluto iure dantis, resolvitur ius accipientis*, а првобитни власник има право на повраћај ствари.²⁴⁸

И у аустријском праву важи ово правило којим се штити својина претходног преносиоца. За пренос права својине, потребно је да постоји ваљан правни основ стицања, као и ваљан начин стицања. Ако дође до поништења правног основа, пада и начин стицања. Каже се да је начин стицања каузалан, односно да је везан за правни основ и прати његову судбину. Код непокретности, начин стицања је упис права својине у јавни регистар непокретности. Власник може виндикационом тужбом ствар вратити у својину, док треће лице има право само на накнаду штете.

У немачком праву важи принцип апстрактности уписа. Овде практично постоје два правна посла – један облигационоправни, а други стварноправни. Апстрактност стварноправног посла којим се стиче својина искључује могућност првобитног власника да поврати непокретност виндикационом тужбом.²⁴⁹

²⁴² Лат. *Quod nullum est nullum producit effectum*.

²⁴³ Симоновић, Ивана (2012), *Реституција у грађанском праву: домаћаји примене* (докторска дисертација). Правни факултет Универзитета у Нишу, 127-128.

²⁴⁴ Лат. *Nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet*.

²⁴⁵ Лат. *Resoluto iure dantis, resolvitur ius accipientis*.

²⁴⁶ Перовић (1968), *op. cit.*, 247; Симоновић (2012), *op. cit.*, 192.

²⁴⁷ Условно речено, ово би одговарало правилу које начелно постоји у америчком праву (наравно, постоји и одређени број изузетака). Cooter, Ulen (2007), *op. cit.*, 159-160.

²⁴⁸ Ritaine (2011), *op. cit.*, 82-83.

²⁴⁹ Кутер и Јулен решење које постоји у немачком праву називају „европско правило“. Cooter, Ulen (2007), *op. cit.*, 159-161. Гледајући из америчке перспективе могуће да је оваква генерализација оправдана. Ипак, за потребе овог рада у коме се проучавају различита решења која постоје у различитим системима европског континенталног права, оваква генерализација је исувише

Стварноправним послом својина се преноси чак и ако је каузални, облигациони уговор (нпр. купопродаја) неважећи. Стицалац постаје власник, а његова евентуална располагања са ствари су пуноважна. Првобитни власник може да врати ствар *in speciae* само ако је преносилац није у међувремену отуђио, и то по правилима стицања без основа, а не виндикационом тужбом.²⁵⁰

Српски правни систем није доследно решио ову спорну ситуацију, јер су законске одредбе контрадикторне. Начелно, још од Српског грађанског законика је прихваћено решење које постоји у аустријском узору, да нико не може на другом пренети више права него што га има. Да би купац могао да постане власник непокретности, неопходно је да постоји ваљан правни основ, као и ваљан начин стицања – а то је упис који је каузалан: ако дође до поништења правног основа, нема стицања.²⁵¹ Пошто се непокретне ствари не могу стећи од невластника, уговор по коме је преносилац „стекао“ право својине је ништав јер је противан принудним прописима,²⁵² па тако преносилац никад није ни могао постати власник. Доследна примена овог решења значила би и враћање ствари првобитном власнику, уз могућност накнаде штете савесном прибавиоцу.

Проблем не би требало да ствара ни чињеница да је преносилац у међувремену био уписан у јавни регистар као власник. Савесни стцалац би морао ствар да врати првобитном власнику, уз право да тражи накнаду штете. То не би било противно ни начелу поуздања у јавни регистар, уколико се оно рестриктивно посматра.²⁵³

Међутим, Апелациони суд у Новом Саду 2012. године даје предност начелу поуздања у јавни регистар, испред начела да нико не може пренети на другога више права него што га има. Према пресуди овог суда, стицање права власништва савесног прибавиоца на непокретности гарантовано је начелом поуздања уписа

непрецизна. Зато ће се користити ужи појмови који обухватају решења различитих правних система унутар породице европског континенталног права, а то су поред немачког још и аустријски и француски систем.

²⁵⁰ Наведено према: Станковић; Орлић (1982), *op. cit.*, 127-128; Симоновић (2012), *op. cit.*, 133.

²⁵¹ Изузетно од правила, могуће је стећи право својине по основу правила о стицању на основу одржаја, али се ту ради о изворном стицању, па то неће бити тема овог рада. Закон о основама својинскоправних односа, *Сл. лист СФРЈ*, бр. 6/80, 36/90; *Сл. лист СРЈ*, бр. 29/96; *Сл. гласник РС*, бр. 115/2005, чл. 21 и чл. 28. Примена правила о стицању од невластника могућа је само уколико су у питању покретне ствари. Закон о основама својинскоправних односа, чл. 31 ст. 1. Исто решење постојало је и у Српском грађанском законнику (чл. 221). Станковић; Орлић (1982), *op. cit.* 131-141.

²⁵² Закон о облигационим односима, чл. 103.

²⁵³ Подаци о непокретностима уписани у катастар непокретности су истинити и поуздани и нико не може сносити штетне последице због тог поуздања. Закон о државном премеру и катастру, чл. 63 (начело поуздања).

података о непокретностима у земљишну књигу, односно катастар непокретности, према коме нико не може сносити штетне последице тог поуздања. Питање непуноважности закљученог уговора о купопродаји између преносиоца и прибавиоца може се поставити једино у случају постојања несавесности прибавиоца као купца, при којој је он морао знати да непокретност купује од власника који је ту непокретност стекао на незаконит начин.²⁵⁴

4.2. Економски ефекти различитих правних решења

С обзиром на постојање различитих система преноса права својине, постоје и различита решења спорног проблема која производе различите економске ефекте. Доследно поштовање правила да нико не може пренети на другога више права него што има, **иде у корист првобитних власника.**²⁵⁵ Поништењем првог уговора, поништавају се и све даље радње које су учињене. Првобитни власник се враћа у стање користи које је имао пре свих уговарања. Уколико би се дозволило да треће лице може неограничено стицати право својине од невластника, угрозила би се правна сигурност свих власника непокретности. На тај начин би завладала потпуна неизвесност на тржишту, чиме би се драстично умањила ефикасност економије. Значај проблема је већи с обзиром на релативну вредност непокретности у целокупној имовини појединца.

Са друге стране, појава новог лица (првобитног власника) који полаже право на купљену непокретност представља реалну опасност и **ризик за сваког прибавиоца.** Овим би се створио одређени степен неизвесности сваком крајњем купцу, јер ниједан не би могао бити сигуран да се неће појавити неко ко ће му на основу правила *resoluto iure dantis, resolvitur ius accipientis* одузети плаћено добро. Остварење права на накнаду штете не би вратило купца у стање индиферентности²⁵⁶ између поседовања непокретности и враћања новца којим је

²⁵⁴ Пресуда Апелационог суда у Новом Саду, Гж. 1495/2012 од 18. априла 2012. године. *Параграфова збирка судске праксе Апелационог суда у Новом Саду*, број 2/2012. Овом пресудом новосадског Апелационог суда је иначе поништена пресуда првостепеног суда који је заузео супротно стајалиште, примењујући правило да појединац не може на другом пренети више права него што га има. Питање за правну теорију је да ли је овом пресудом прихваћен немачки систем апстрактности уписа за стицање непокретности.

²⁵⁵ Исто и код: Cooter, Ulen (2007), *op. cit.*, 159-161.

²⁵⁶ Такво стање при коме поседовање две корпе добара генерише исти ниво корисности за потрошача.

плаћена цена, осим у екстремном случају да је његова резервациона цена једнака оној која је уговорена. Ово наравно под условом да је остварење права на накнаду штете уопште фактички могуће, због постојања ризика инсолвентности преносиоца.²⁵⁷ Постојање ове несигурности пренело би се и на даље купце, хипотекарне повериоце итд. Због постојања ризика, корист од непокретности би купцима била умањена, што би се одразило на пад тражње, а онда и цене. Доследна примена правила да нико не може пренети на другог више права него што га има и да се рушењем права даваоца руши и право стицаоца, ставила би дакле сваког купца у лошији положај.

Различита законска решења, дакле, генеришу **различите подстицаје** појединцима у зависности од избора система преноса права својине на непокретностима. Задатак економске анализе права је да пронађе решење које ће генерисати што мањи друштвени трошак. У овом случају, потребно је пронаћи страну којој је јефтиније да избегне ризик, те га у складу са тиме и алоцирати.²⁵⁸

О правним односима везаним за непокретност, купац се по правилу информише увидом у јавни регистар.²⁵⁹ Ово је основна намена регистра, и сав трошак његовог вођења правда се потребом за превазилажење асиметрије информација. Према ставу судске праксе у Србији, да би купац био савестан, неопходно је да се, поред увида у регистар, увери и да је продавац држалац те непокретности. Увидом у јавни регистар, односно утврђивањем фактичке државине непокретности, савестан купац не може превазићи асиметрију информација везану за евентуално постојање основа за поништење правног посла којим је неки од његових ранијих власника стекао право својине. Отклањање неизвесности значило би нове трансакционе трошкове, који би могли да иду у недоглед. Правно решење којим је ризик алоциран на прибавиоца, ствара ризик од губитка који он не може да отклони, нити је на њега могао да утиче.

Са друге стране, првобитни власник је правилом *resoluto iure dantis, resolvitur ius accipientis* доведен у повлашћен положај, иако је можда и сам

²⁵⁷ Станковић; Орлић (1982), *op. cit.*, 128.

²⁵⁸ Исто и код: Cooter, Ulen (2007), *op. cit.*, 159-161.

²⁵⁹ „Прва и основна функција“ јавног регистра непокретности је „да пружи свим заинтересованим лицима поуздане информације о власницима непокретности“. Стојановић (1977), *op. cit.*, 239.

допринео ништавости уговора.²⁶⁰ Заштићен правним поретком, он није мотивисан да уложи оптималан труд и ресурсе како би спречио настанак уговора који је апсолутно ништав. Чак и да је његов допринос закључењу ништавог правног посла минималан, он је и даље већи него што је то случај трећег лица које није ни знало за тај правни посао.

Из овога произлази да је првобитни власник страна која има могућност да јефтиније избегне ризик. Такође, трошкови информисања првобитног власника о правним односима и разлозима за ништавост правног посла између њега и преносиоца, много су мањи него за треће лице. Укупни друштвени трошкови правила да нико не може пренети на другог више права него што га има, већи су него што је то случај када је предност дата начелу поуздања у јавни регистар. Зато је закључак економске анализе да ризик треба да буде на страни првобитног власника, а не савесног прибавиоца.

Коначан закључак је да је немачко правно решење ефикасније него што је то случај са француским или аустријским. Овај закључак иде у прилог пресуде Апелационог суда у Новом Саду о коме је претходно расправљано. Уколико је циљ права максимизација благостања у друштву и побољшање ефикасности алокације, онда је тумачење Апелационог суда у Новом Саду боље решење.

²⁶⁰ Станковић и Орлић такође истичу постојање одређеног доприноса самог власника „стварању ситуације у којој је било могуће да неко неовлашћено располаже његовом ствари.“ Станковић; Орлић (1982), *op. cit.* 131.

5. ВИШЕСТРУКА ПРОДАЈА И РИЗИК

5.1. Проблем вишеструке продаје непокретности

Вишеструка продаја непокретности постоји када један власник одређену непокретност прода прво једном (првом) купцу, а затим другом, трећем, итд.²⁶¹ Могућност да дође до овог проблема последица је чињенице да се моменат закључења уговора временски не поклапа са моментом преласка права својине.

Ово је практичан **пример секвенцијалне игре** са временски раздвојеним потезима, где је први играч (поверилац) купац, а други играч (дужник) продавац. У временском интервалу између закључења (првог) уговора и предаје молбе јавном регистру непокретности за упис новог власника, првобитни власник има времена да закључи још неколико уговора о продаји исте непокретности.²⁶² Од момента закључења уговора и исплате цене, па све до момента предаје молбе за упис новог власника, протећи ће одређено време где постоји ризик да ће продавац још неком лицу продати непокретност.

Власник може имати различите мотиве да више пута прода исту непокретност. Међутим, за ову анализу кључни проблем нису мотиви из којих се приступа вишеструкој продаји, већ друштвени трошкови који настају из таквог поступања и ефекти различитих правних решења којима се санирају последице. Циљ је пронаћи такав правни оквир у коме ће друштвени трошкови бити минимизовани.

²⁶¹ Петровић, Драгољуб (1991), Двострука продаја исте непокретности. *Правни живот*, год. 41, бр. 11-12, Београд, 1415.

²⁶² Исто и код: Murrey (2007), *op. cit.* 37, 47, 48, 57, 79 и даље.

5.2. Правни режим код вишеструке продаје непокретности

Када дође до вишеструке продаје, право има деликатан задатак да разреши односе између купаца: ко има право својине на непокретности, а ко на поврат новца и накнаду штете. Теорија, законодавство и судска пракса су овај проблем препознале врло рано. Спор се покушава разрешити постављањем различитих захтева којима се само ублажавају проблеми повећавајући трансакционе трошкове и/или пребацујући ризик са једне стране на другу.²⁶³

Основно решење било је да се својина додели оном купцу који је први тражио, односно добио упис у јавни регистар.²⁶⁴ Ово правило има своју економску логику, јер мотивише купце да се што пре упишу у јавне регистре и тако омогуће ефикасно функционисање правног система. Јавни регистар се држи ажуран, и у времену када промет непокретности није био интензиван, ово је био најефикаснији начин за отклањање било какве неизвесности и ризика. Није било објективних препрека да се упис права изврши истог момента када се и захтева. У питању је статичка игра, јер се пренос својине могао вршити истовремено кад и плаћање цене. Овим је решењем у датом институционалном оквиру ефикасност на први поглед била максимизована. Други купац је морао да се задовољи правом на накнаду штете од продавца.

Међутим, и овде је у пракси настајао проблем јер се дешавало да први купац не тражи благовремено упис у јавни регистар. У таквој ситуацији дешава се да продавац, који је у јавном регистру остао уписан као власник, закључи нови уговор о продаји непокретности другом купцу. Правни систем треба да одреди који купац ће стећи право својине на купљеној непокретности, а који на накнаду штете.

²⁶³ Слична решења као у српском праву постоје у осталим правним системима (француски, аустро-немачки), тако да неће бити посебно анализирани.

²⁶⁴ Општи аустријски грађански законик, чл. 440; Српски грађански законик, чл. 298; Општи имовински законик за Кнежевину Црну Гору, чл. 837.

5.2.1. Начело поуздања у јавни регистар непокретности

Сва три посматрана правна система (аустријски и немачки, па чак и француски²⁶⁵) усвојила су начело поуздања у евиденцију која се води у јавном регистру непокретности. **Начелом поуздања** у евиденцију непокретности „(...) штите се савесна трећа лица која су у правном промету иступала са поверењем у истинитост и потпуност података уписаних у јавни регистар у оној ситуацији када то није био случај (...)“.²⁶⁶ Подаци о непокретностима уписани у катастар непокретности су истинити и поуздани и нико не може сносити штетне последице због тог поуздања.²⁶⁷ Сврха овог начела је да се потенцијалним купцима минимизују трансакциони трошкови који се односе на скупљање информација од значаја за доношење одлуке о куповини.

Сходно начелу поуздања, „савесни стицаоци права на непокретностима не могу трпети било какву штету због чињенице да се регистровано стање разликује од стварног стања непокретности“.²⁶⁸ Доследна примена овог начела, каква постоји нпр. у словеначком праву, значи да купац уопште не мора да испитује ванкњижно стање, већ је довољно само да изврши увид у регистар непокретности.²⁶⁹ Ово правило представља подстрек субјектима да изврше упис свог права јер га у супротном могу лако изгубити. На овај начин је омогућено ефикасно функционисање правног система пошто су странке заинтересоване да податке у јавним регистрима држе ажурним, чиме се у многоме олакшава (појефтињује) правни промет.

²⁶⁵ Иако према одредбама Француског грађанског законика уговор по правилу има транслативно дејство, „домашај овог правила прецизиран је и ограничен једним другим правилом: ако продавац још није предао ствар купцу, па закључи уговор о продаји исте ствари и ствар преда другом купцу, власник постаје други купац под условом да је савестан (да није знао нити могао знати за први уговор)“. Француски грађански законик, чл. 1141, наведено према: Станковић; Орлић (1982), *op. cit.*, 120-121, 128.

²⁶⁶ Цветић (2009а), *op. cit.*, 120.

²⁶⁷ Закон о државном премеру и катастру, чл. 63 (начело поуздања).

²⁶⁸ Цветић (2009), *op. cit.*, 124.

²⁶⁹ *Ibid*, 120.

5.2.2. Савесност трећег лица који купује непокретност

Уважавајући чињеницу да су подаци у досадашњим евиденцијама неажурни и проблематични, домаћа судска пракса је у великој мери релативизовала начело поуздања, па би се могло закључити и да га је напустила. Према владајућој судској пракси, купац је дужан да испита не само земљишнокњижно, односно регистровано стање, већ и ванкњижно.²⁷⁰ Ово подразумева проверу које лице има државину непокретности (књижни претходник или неко други), по ком основу остварује ту државину и у ком својству то лице држи дату непокретност.²⁷¹

Већ је у правној литератури оцењено да је оваква судска пракса „знатно допринела слабљењу правне дисциплине и уредног правног саобраћаја“.²⁷² „Наиме, ширећи круг изузетака од начела уписа и начела поверења у земљишне књиге, чиме је реаговала на реално стање евиденције непокретности, уз афирмацију начела савесности и поштења и правичности на рачун постојећих правних правила, судска пракса, практично је, одступајући од строге примене земљишнокњижног и стварног права,

²⁷⁰ Цветић (2009), *op. cit.*, 126. Одлучујући утицај на формирање такве судске праксе имао је Закључак са саветовања грађанских и грађанско-привредних одељења Савезног суда, републичких и покрајинских врховних судова и Врховног војног суда из 1986. године. (...) У образложењу наведеног закључка се наводи: 'С обзиром на колизију између формалног стања у јавним књигама и материјалноправног стања у природи, код оцене питања ваљаности стицања права својине на непокретности не може се ослонити само на критеријум приоритета и безрезервног поуздања у земљишнокњижно стање, већ се то питање просуђује и решава с обзиром на савесност купца. Стога купац непокретности своју савесност у стицању не може оправдати само позивом на поуздање у апсолутну тачност земљишнокњижних уписа, већ је дужан да провери и поседовно стање непокретности коју жели да прибави, односно да се увери није ли земљишнокњижни власник исту непокретност већ раније другом продао. Пропусти ли ову дужну пажњу па се испостави да је дотична непокретност већ раније другом продата купац ће се сматрати несавесним, јер се узима да је знао или морао знати да је правни посао о продаји непокретности раније закључен.' Цветић, Раденка (2015): Домашај начела уписа и начела поуздања у катастар непокретности у нашој судској пракси. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, год. 49, бр. 3, Нови Сад, 1027-1028. Видети још и: *Билтен судске праксе*, бр. 3/1987, Врховни суд Србије, Београд. Ово решење задржала је и новија судска пракса. Видети: Петровић (1991), *op. cit.*, 1419 и даље; Вукотић (2009), *op. cit.*, 194-198.

²⁷¹ Цветић (2009), *op. cit.*, 128.

²⁷² Хибер, Драгор (1998) Консолидација права својине и земљишнокњижни систем (поводом књиге – упутства за ваљано вођење земљишних књига), *Земљишнокњижни поступак* (1. фототипско издање), Правни факултет Универзитета у Београду, XIII.

негативно повратно деловала на правну праксу у промету непокретности.“²⁷³ То је „узроковало даље слабљење земљишнокњижних правила и начела (...) све до чињенице да су се нека 'изобичајила', *de facto* нестала из правног живота.“²⁷⁴

Претходна оцена је потпуно прихватљива из аспекта економске анализе права. Домаћа судска пракса је створила такав институционални оквир који је додатно демотивисао странке од уписа права у јавни регистар. Тиме се јавни регистар обесмишљава. Основна сврха постојања регистра је смањивање трансакционих трошкова заинтересованих страна којима се превазилази асиметрија информација, на ниво трошкова простог увида у податке из регистра. Уколико ће сваки потенцијални купац морати о свом трошку и на своју одговорност да утврђује и ванкњижно стање, чему онда регистар непокретности?

Приметно је дакле да се сваким новим захтевом увећавају трошкови свих купаца и продаваца, због чега се значај јавних регистара релативизује. Увећавани су трансакциони трошкови због чије су минимизације јавни регистри и уведени, а смањује се њихова корисност, због чега је умањена и ефикасност економије.

Захтевом да купац поред увида у евиденцију непокретности мора извршити и увид у ванкњижно стање, релативизује се начело поуздања у јавне регистре. Питање које се може поставити правној теорији и пракси је и колико је купац који не упише своје право својине у јавни регистар уопште савестан (чак и да не постоји обавеза уписа), с обзиром на то да је управо он својим нечињењем²⁷⁵ довео треће лице у заблуду.

Да би се смањили трансакциони трошкови код куповине непокретности, потребно је реafirмисати значај јавног регистра кроз реafirмацију начела поуздања, уз напуштање досадашње судске праксе. Цветић у том смислу предлаже да се у Закон о државном премеру и катастру

²⁷³ Цветић (2009), *op. cit*, 129.

²⁷⁴ Хибер (1998), *op. cit*, XIII.

²⁷⁵ Станковић и Орлић понашање купца који не упише своје право својине оцењују као „немарно“. Станковић; Орлић (1982), *op. cit*, 131.

уведу решења каква тренутно постоје у Закону о земљишним књигама Републике Хрватске.²⁷⁶

5.3. Проблем вишеструке продаје непокретности у условима транзиције и теорија игара

Иако је појава вишеструке продаје непокретности обрађивана и у старијој научној литератури и судској пракси, до учесталог јављања овог проблема у Србији долази почетком **процеса транзиције**.²⁷⁷ Више је разлога који су довели до ове појаве. Највише случајева вишеструке продаје непокретности догађа се управо код станова продаваних најчешће у фази изградње, који још нису уведени у регистре непокретности. Уговори о продаји у овим случајевима закључују се, и цене се исплаћују доста пре него што је право својине на њима уопште могло бити пренето. Тек кад се станови заврше, могуће је извршити фактичку предају стана, а онда и упис станова и права на њима у јавне регистре. Јасно је, ради се о секвенцијалним играма о којима је било речи раније.

²⁷⁶ У питању је чл. 8, ст. 2-5 Закона о земљишним књигама РХ: (2) Сматра се да земљишна књига истинито и потпуно одражава чињенично и правно стање земљишта. (3) Стицалац који је у доброј вери поступао с поверењем у земљишне књиге, правно је заштићен, ако није знао нити је с обзиром на околности имао довољно разлога посумњати да оно што је уписано није потпуно или да је различито од ванкњижног стања. Недостатак добре вере не може се приговорати никоме само из разлога што није истраживао ванкњижно стање. (4) Лице које је у доброј мери уписало књижно право поступајући с поверењем у потпуност земљишне књиге, стекло га је неоптерећено теретима који нису били уписани у моменту кад је затражен упис нити је тада из земљишних књига било видљиво да је затражен њихов упис, осим ако је законом другачије одређено. (5) Лице које је у доброј вери уписало књижно право поступајући с поверењем у истинитост земљишне књиге ужива заштиту свога поверења утолико што му нико неће моћи оспоравати ваљаност његовог стицања због неваљаности претходниковог уписа након што протекну рокови у којима би се по овом Закону могла поднети тужба ради брисања укњижбе њеног претходника. Цветић, Раденка (2015): Домашај начела уписа и начела поуздања у катастар непокретности у нашој судској пракси. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, год. 49, бр. 3, Нови Сад, 1026-1027.

²⁷⁷ Петровић (1991), *op. cit.*, 1415-1424; Петровић Драгољуб (1994), *Начело савесности и поштења код двоструке продаје непокретности. Правни живот*, год. 43, бр. 9-10, Београд, 773-782. Карамарковић, Лепосава (2001), *Вишеструка продаја исте непокретности. Право – теорија и пракса*, год. 18, бр. 4, Савез удружења правника Војводине, Нови Сад, 25-26. Андрија Задор (1955), *Двострука продаја некретнина. Гласник Адвокатске коморе за АП Војводину*, год. IV, бр. 9, Нови Сад, 4-7. Вереш, Ђула (1986), *Начело савесности и поштења у случају вишеструке продаје исте непокретне ствари. Право: теорија и пракса*, год. 3, бр. 9, Савез удружења правника Војводине, Нови Сад, 43-46.

Међутим, нису само неизграђени станови предмет вишеструке продаје. Због масовности градње и промета непокретности у великим градовима, велики број правних послова преоптеретио је капацитете јавног регистра. Време потребно за добијање извода или упис права било је недопустиво дуго. Тако је поузданост коришћења јавних регистара смањена. Једноставно, јавни регистри нису вршили своју основну функцију инструмента којим купци ефикасно превазилазе асиметрију информација. Од момента увида у јавни регистар до момента закључења правног посла и исплате цене, протекне дужи период у коме несавесни продавци имају довољно времена да више пута продају једну исту непокретност.

Транзиција у Србији одвијала се у условима грађанског рата и санкција ОУН, када је дошло до урушавања социјалистичког система безбедности који се заснивао на јаком полицијском апарату и строгој казненој политици судова. Држава није успоставила ефикасну заштиту права грађана, у овом случају уговорних страна. У грађанском судском поступку такође долази до проблема. „Парница се ретко окончава у периоду краћем од три године, а није неуобичајено да траје око шест година.“²⁷⁸ Када је вишеструка продаја непокретности у питању, проблем је и недоследност судске праксе који је постојао још у социјалистичком периоду.²⁷⁹ На крају, када тужилац и успе да добије правноснажну пресуду у своју корист, долазе проблеми са извршењем. Ни вођење извршног поступка није ефикасно.²⁸⁰ У питању су високи износи који су ненаплативи, јер тужена страна најчешће има довољно времена да сакрије имовину из које би се могао наплатити пун износ штете.²⁸¹

²⁷⁸ Хибер, Живковић (2015), *op. cit.*, 67.

²⁷⁹ О различитом схватању појединих правних питања везаних за вишеструку продају видети: Петровић (1991), *op. cit.*, 1419-1423. Петровић закључује да је судска пракса по овом питању веома хетерогена.

²⁸⁰ „Извршни поступак ретко траје краће од годину дана, а није неуобичајено да траје између две и три године.“ Хибер; Живковић (2015), *op. cit.*, 67. О дуготрајном вођењу извршног поступка, видети: Шобат, Марија; Стојшић, Ивана (2009), Извршни поступак и повреда права на правично суђење - европски контекст и ново српско законодавство", *Анали*, Правни факултет у Београду, год. 57, бр. 2, Београд, 354-373.

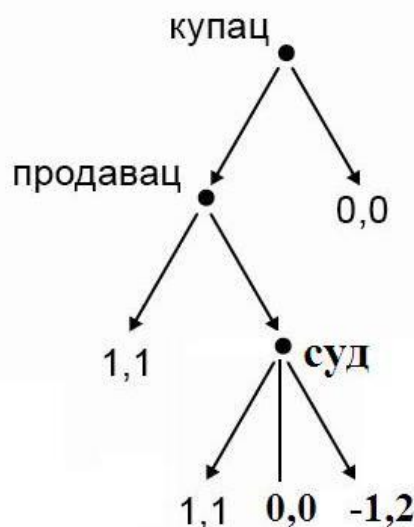
²⁸¹ Овде долази до изражаја и проблем неуписане имовине. Могуће је да извршни дужник и располаже са неком непокретном имовином, али с обзиром да она није евидентирана, или је уписана на члана породице, тешко ју је открити и доказати да заиста припада извршном дужнику.

Постојећи институционални оквир, дакле, никако не обезбеђује ефикасну алокацију права, јер у условима секвенцијалне игре не пружа адекватну заштиту купцу. У социјалистичком периоду, у друштвеним фирмама које су градиле највећи број стамбених јединица није било мотива да се вишеструком продајом непокретности покуша незаконито стећи корист.²⁸² У новим друштвено-економским околностима, у станоградњи доминира приватни сектор где су појединци вођени искључиво максимизацијом сопствене користи. Неадекватан институционални оквир отвара простор за неоптимално понашање уговорних страна.

Процес одлучивања у коме се налазе купац и продавац, дат је помоћу метода теорије игара, уз новину да је у игру укључен и трећи играч – суд. Игра ће бити дата у екстензивној форми јер је акценат стављен на процес доношења одлука играча (Слика 9). Игра је секвенцијална, јер други играч (продавац) увек доноси одлуку о својој акцији тек након што види акцију првог (повериоца). Такође, и трећи играч (суд) може да реагује тек уколико дужник не сарађује. У ситуацијама о којима је до сада расправљано играчи су тачно знали колике су исплате у случају различитих потеза. Ова се игра разликује од претходних по томе што се одвија у условима које карактерише непотпуна информисаност. Наиме, играчи могу да претпоставе који су могући исходи судске одлуке, али не и коју ће одлуку донети суд. Неefикасност судске заштите ставља купца и продавца у положај да не знају колика је вероватноћа да ће у случају несарадње другог играча (продавца) доћи до примене санкција, односно које санкције ће бити примењене.²⁸³ Занемарују се трошкови судског поступка и њихова алокација.

²⁸² Одговорност појединца у друштвеном предузећу за незаконито пословање била би индивидуална, а он сам од тога не би имао никакву корист. Такође, кривичноправна репресија је у то време била доста ригиднија.

²⁸³ О понашању играча у условима када не постоји извесност о исходу спора, видети: Baird; Gertner; Picker (1998), *op. cit.*, 244-267.



Слика 9: Секвенцијална игра са непотпуним информацијама – када је немогуће предвидети резултат судског спора

Поверилац, односно први играч у овој игри је купац. Он бира да ли ће да сарађује (закључи уговор и плати цену унапред) или да не сарађује (да одустане од куповине). Уколико одабере да не сарађује, исплата игре је (0,0): нема никакве промене у благостању играча јер нема никакве трансакције. Друга опција му је да сарађује, односно да закључи уговор и плати цену, очекујући каснији потез другог играча – продавца.

Продавац када закључи уговор и прими новац од купца, такође има две могућности. Бирање опције да сарађује значи испуњење обавезе. Исплата игре је (1,1), и тада су обе стране на добитку. Друга могућност коју има продавац је да не сарађује. Исплата игре у том случају зависи од трећег играча (а то је суд). Тада постоје три опције, односно три могуће исплате игре, о којима је већ раније дискутовано. Прва опција је да у судском поступку продавац буде приморан да изврши уговор уз накнаду штете купцу када је исплата игре (1,1);²⁸⁴ друга опција је да дође до раскида уговора уз накнаду штете када је исплата игре (0,0);²⁸⁵ и трећа опција је да у потпуности изостане било каква санкција према продавцу и тада је исплата игре (-1,2).²⁸⁶

²⁸⁴ Видети: Одељак 1.5. Државна заштита уговора као дестимулација опортунистичког понашања.

²⁸⁵ Видети: *Ibid.*

²⁸⁶ Видети: Одељак 1.2. Неистовремено извршавање уговорних обавеза и ризик.

Продавац, доносећи одлуку о акцији коју ће предузети, процењује вероватноћу да ће доћи до изрицања и спровођења санкција у судском поступку. Уколико је његова процена да ће успети да избегне санкцију, односно да неефикасан судски апарат неће успети да му умањи благостање уколико не сарађује (исплата игре -1,2), он је тада мотивисан да одабере опцију да не сарађује, увећавајући сопствену корист а директно на штету купца. Већа вероватноћа да ће доћи до примене оштрије санкције, значи и мању могућност да ће продавац одабрати несарадњу, и обрнуто.²⁸⁷

Поставља се и питање зашто су купци пристали на ризик који носи неизвесност секвенцијалне игре. Овде ће бити понуђена два могућа одговора. Први је лоша процена величине ризика, односно вероватноће да ће продавац одабрати да не сарађује. О акцији коју ће предузети купац одлучује у условима неизвесности, када не зна каква је вероватноћа да ће продавац изабрати опцију да сарађује, односно да не сарађује, нити каква је вероватноћа да ће у случају несарадње продавца у судском поступку моћи да избегне штету. Неки купци, навикнути да верују ефикасн(и)јој правној заштити социјалистичке државе, нису уопште очекивали да могу бити изиграни. Због тога су се олако упуштали у склапање послова са непознатим продавцима предајући им своје ресурсе (новац), без довољно кредибилних гаранција супротне стране да неће изиграти договор.

Други разлог је цена која се плаћа за непокретност која је предмет купопродаје. Уколико продавац унапред планира превару, по правилу ће купцу понудити примамљивију (нижу) цену непокретности. Тада доводи купца у заблуду да ће му очекивана исплата бити већа ако купи баш ту непокретност, а не неку другу. Многи лакоми купци, посебно ако су невични праву, прихватају ризик због чега на крају остају без својих ресурса.

²⁸⁷ Речником теорије игара, рекло би се да у случају да је судска пракса уједначена и доследна, онда се на основу емпиријских (објективних) информација, односно података који су доносиоцу одлуке на располагању, може се објективно одредити и вероватноћа да ће суд донети једну од три могуће одлуке. Томе треба додати и чињеницу да прикупљање додатних информација генерише и додатне трошкове субјекту одлучивања. Стојановић (2003), *op. cit.*, 213-214. Услови за оптималну алокацију ризика дати су у Одељку 1.6.

5.4. Вишеструка продаја непокретности и посебна евиденција уговора

Свака секвенцијална игра у реалном свету носи са собом један одређен степен неизвесности, која представља ризик. Да би се постигла ефикасна алокација ресурса и увећање благостања, потребно је изградити ефикасне правне институције које ће омогућити отклањање неизвесности и ризика. Како је већ закључено, потребно је да постоји уједначеност и доследност судске праксе, прецизност у одмеравању санкције, предвидивост судске одлуке и ефикасно вођење поступка да би се што више смањила неизвесност, а учесници у промету подстакли на оптимално понашање.

У моменту ескалације проблема вишеструке продаје, а у условима неефикасног судског система Народна скупштина Републике Србије 29. децембра 2009. године доноси Закон о допунама Закона о промету непокретности.²⁸⁸ Новина у Закону је да ће суд водити посебну евиденцију о уговорима о промету непокретности који су поднети ради оверавања потписа уговарача.²⁸⁹ Суд је овлашћен да одбије оверу потписа ако је реч о истој непокретности и истом лицу које се у каснијем уговору појављује у улози продавца.²⁹⁰ Обавеза суда да води посебну евиденцију непокретности остала је и након доношења актуелног Закона о промету непокретности (2014), с тим да је сад наложено јавним бележницима да пазе да не дође до вишеструке продаје.²⁹¹

²⁸⁸ Закон о допунама Закона о промету непокретности, *Сл. гласник РС*, бр 111/2009 од 29/12/2009.

²⁸⁹ Закон о промету непокретности (1998), чл. 4а, ст. 8.

²⁹⁰ Закон о промету непокретности (1998), чл. 4а, ст. 2.

²⁹¹ Ако јавни бележник на основу извршеног увида у посебну евиденцију о уговорима о промету непокретности, утврди да су у суду већ оверени потписи на уговору о промету исте непокретности, да је код јавног бележника или у суду сачињен јавнобележнички запис о промету исте непокретности, односно да је код јавног бележника потврђен (солемнизован) уговор о промету исте непокретности, а продавац је исто лице, јавни бележник је дужан да о томе упозори уговорнике и да о томе унесе упозорење у складу са правилима којима је уређена јавнобележничка делатност, а ако се уговорници противе уношењу упозорења, јавни бележник одбија да предузме тражену службену радњу. Закон о промету непокретности (2014), чл. 4б.

Овим *ad hoc* решењем делимично је решен један проблем, али се у правној литератури указује на стварање великог броја других.²⁹² Судовима је веома тешко да воде евиденцију с обзиром да она не обезбеђује идентификацију свих непокретности.²⁹³ Делови стамбених објеката (станови, пословни простор, гараже и гаражна места) означавају се привременим ознакама о којима се не води база података, а које се лако могу променити. На тај начин се може онемогућити утврђивање повреде закона приликом овере потписа.²⁹⁴

Закључен уговор може бити у међувремену и раскинут. Посебно је за економску анализу права интересантан случај када продавац једностраном изјавом раскине уговор са купцем јер овај није испунио уговорену обавезу. Из Закона о промету непокретности и Правилника о вођењу посебне евиденције о уговорима о промету непокретности²⁹⁵ није јасно како би службено лице које води евиденцију оверених уговора требало да поступи у овим случајима. Тумачењем у циљу постизања ефикасне алокације закључује се да би продавцу требало дозволити у овој ситуацији да слободно располаже својом непокретношћу која је била предмет уговора који више није на снази. Међутим, то из законских прописа не произлази.²⁹⁶ Спорна одредба се може избећи и одлуком о оснивању привредног друштва, којом се непокретност

²⁹² Детаљније о овом проблему: Стефановић, Златко (2010), Коментар допуна Закона о промету непокретности, *e-Press*, бр. 320. Након увођења јавног бележничтва и промене Закона о промету непокретности 2014. године, новим решењем неки од проблема на које указује Стефановић су решени, неки ублажени, али су неки остали.

²⁹³ Земљишне парцеле се могу спајати, делити, мењати ознаке. Детаљнија евиденција постојећих непокретности постоји само код Републичког геодетског завода, док детаљнију евиденцију непокретности у изградњи (код којих постоји и највише проблема) нема ни Републички геодетски завод. *Ibid.*

²⁹⁴ *Ibid.*

²⁹⁵ Правилник о вођењу посебне евиденције о уговорима о промету непокретности. *Сл. гласник РС*, бр. 4/2010.

²⁹⁶ Стефановић (2010), *op. cit.* „Могуће је да је један оверен уговор о промету непокретности раскинут неформалним споразумом. Није јасно како би службено лице које врши оверу уговора ценило једно такво истицање да је претходни уговор раскинут неформалном изјавом. Овде треба имати у виду како споразумни раскид, тако и једнострано раскид због неиспуњења обавеза. Не може се очекивати од службеног лица које врши овере да саслушава другог уговарача о околности раскида, као ни дужност другог уговарача да учествује у таквом поступку, нарочито ако је уговор раскинут једнострано, управо због његовог неиспуњења обавеза.“ Стефановић (2010), *op. cit.*

улаже у основни капитал друштва, с обзиром на то да члан предвиђа искључиву месну надлежност само за двостране правне послове.²⁹⁷

Намери законодавца да реши проблем вишеструке продаје не може се ставити замерка. Међутим, како то закључује Стефановић, „добре намере које су очигледне у овом закону не остављају утисак могуће ефикасне примене, односно остварења добрих намера“,²⁹⁸ док Хибер доводи у питање уставност овог законског решења.²⁹⁹

Тешко је оценити резултат ове норме. Чињеница је да је до смањења учесталости појаве вишеструке продаје дошло последњих година, али не само захваљујући разматраној законској новели. Као један од основних узрока смањења вишеструке продаје треба поменути и смањену изградњу стамбених јединица због смањене тражње у условима економске кризе. Ту је такође и појачана опрезност купаца с обзиром да су у међувремену сви озбиљније и опрезније приступили овом послу, због повећања информисаности о постојању проблема вишеструке продаје.

5.5. Системско решење проблема вишеструке продаје непокретности

Проблем је потребно решити на системски начин, отклањајући узрок који доводи до проблема. Основни узрок јесте лоше функционисање правних институција које имају задатак да овакве појаве спрече. Треба се подсетити да у постојећим околностима пренос права својине на непокретностима представља секвенцијалну игру. Да би резултат био оптималан, мора да постоји ефикасна државна заштита страна у купопродајном односу. То у Србији није случај, јер да јесте, не би се ни дешавала вишеструка продаја, посебно у овом обиму. Да би се проблем трајно, квалитетно и системски решио, неопходно је унапредити функционисање правосудног система. Дуготрајност и неизвесност судских поступака основни су разлог због кога долази до негативних ефеката по ефикасност алокације и друштвено

²⁹⁷ *Ibid.*

²⁹⁸ *Ibid.*

²⁹⁹ „Преваре у промету разлог су за ово правно нелогично и вероватно неуставно решење“. Хибер (2010), *op. cit.*, 18.

благостање. Унапређењем правосудног система резултат се приближава оптималном. Ипак, изградња ефикасног правосуђа није посао који је могуће завршити преко ноћи, и то је чињеница коју је и законодавац вероватно имао у виду доносећи ову новелу. Да би се играчи подстакли на оптимално понашање, треба покушати створити такав институционални оквир у којем ће странке унапред смањити могућност настајања спора.

Трагање за ефикасним институционалним оквиром за пренос права својине на непокретностима треба почети од Коузове теореме и услова које она захтева. То су јасна дефинисаност имовинских права и ниски трансакциони трошкови.

На првом месту, потребно је решити све дилеме које се тичу форме уговора за пренос права својине на непокретностима. Отклањањем свих дилема везаних за форму уговора, смањује се неизвесност која поводом тога тренутно постоји. Такође, треба одабрати и прописати форму уговора која представља најефикаснији инструмент уговорним странама за алокацију својих права, без уплитања различитих интересних група. Према садашњим тарифама, то је форма јавнобележничког записа каква је била предвиђена првом верзијом Закона о јавном бележничтву.

Успостављање електронског регистра непокретности требало би да убрза рад регистра, те да елиминише или макар смањи временску раздвојеност чинидби уговорних страна (плаћање цене и упис права својине). Корак у добром правцу јесте омогућавање свим заинтересованим странама увид у податке из евиденције путем интернета. Када постоји систем који омогућава тренутну проверу и предају захтева за упис података у јавну евиденцију, и када су подаци из евиденције апсолутно поуздани, неизвесност је отклоњена а самим тим и ризик. Овим се још више повећавају користи од јавних регистара, а појединци се на најбољи начин мотивишу да их у већој мери користе. Такође, неопходно је и афирмисати начело поуздања у податке из регистра, како би се на најефикаснији начин превазишла асиметрија информација о постојећем правном стању везаном за непокретност.

Проблем са неуписаном имовином и даље остаје. Тренутно не постоји ефикаснији систем за отклањање неизвесности и ризика од јавног регистра непокретности, али нема потребе за прописивањем обавезности уписа. Сам упис изискује одређене трошкове, и они би требало да буду мањи од ризика. Висок ризик се увек одражава и на цену, која је код неуписаних објеката по правилу нижа. На продавцима и купцима стоји да одлуче у сваком појединачном случају шта им је корисније, пренос права кроз систем јавног регистра или ванкњижни пренос. Продавци који упишу непокретност сnose трошкове уписа, али за добро које продају могу добити вишу цену. Купци који купују неуписану непокретност плаћају мање, али је ризик да ће остате и без новца и без непокретности већи. На њима је да одлуче шта им се више исплати. Држава би ту итекако могла да помогне, али не прописивањем обавезности уписа, већ смањивањем трошкова уписа непокретности у јавни регистар и права везано за њих. Тако би се повећала њихова ефикасност, јер би се побољшао однос користи и трошкова.

Такође, потребно је афирмисати и остале институте грађанског права који помажу код преноса права својине на непокретностима, а пре свега различита средства обезбеђења.

Уз ефикасне правне институције, странке су у позицији да унапред минимизују ризик од настанка спора. Ипак, повећање ефикасности правосуђа остаје циљ којем се свакако мора стремити.

6. РИЗИК ОД СЛУЧАЈНЕ ПРОПАСТИ ИЛИ ОШТЕЋЕЊА НЕПОКРЕТНОСТИ

Постоје бројне ситуације у којима може доћи до случајне пропасти или оштећења неке ствари, односно материјалног добра. Непокретна добра су по правилу мање изложена овој врсти ризика од покретних добара, а најчешће су то оштећења зграда.³⁰⁰ Ово пре свега због чињенице да је за пропаст или оштећење непокретности потребно или да протекне доста времена, или да негативно дејство силе буде изузетно високог интензитета. Ипак, ризик од пропасти свакако постоји, нпр. услед пожара, поплаве и сл.

Када до пропасти или оштећења дође, штетне последице по правилу сноси власник добра. Уколико се моменат закључења и моменат испуњења уговора поклапају, нема никаквих дилема у погледу преласка ризика са продавца на купца. Проблем који правна наука има да реши је алокација ризика у ситуацији када до пропасти или оштећења добра дође у периоду од закључења уговора до његовог потпуног испуњења. Што је време које протекне између та два момента дуже, већи је и ризик од случајне пропасти или оштећења.³⁰¹ Централно питање односи се на време, односно моменат у ком треба да дође до преласка ризика са продавца на купца.

Постојање ризика значи потенцијално смањење вредности имовине једне од уговорних страна. Иако се оштећења, а посебно пропасти непокретних добара ређе дешавају, због њихове велике вредности велики су и губици појединаца када се они десе. Зато је решење овог питања од велике важности за правну теорију.

Применом метода економске анализе права, циљ права би и у овом случају био да проблем реши на оптималан начин, како би ризици од губитака били минимизовани. Хипотеза која из таквог циља произлази је да ризик треба да сноси она страна којој је лакше, односно јефтиније да избегне губитак.

На првом месту, треба неке правне појмове превести на економски речник. Правна наука говори о штети која се није могла предвидети ни спречити. Што се економије тиче, овде је боље рећи да су трошкови информисања о могућем

³⁰⁰ Mojović, Nikola (1988), *Prelaz rizika kod kupoprodajnog ugovora „Periculum rei Venditae“*. NIO Službeni list SRBiH, Sarajevo, 171.

³⁰¹ Fineberg, Allen P. (1979), *Risk of Loss in Executory Contracts for the Sale of Real Property*. *Columbia Journal of Law and Social Problems*, Vol. 14, No. 4, 453-490.

настанку штете, односно трошкови њеног спречавања високи (некад и бесконачно).

6.1. Алокација ризика у различитим правним системима

Наравно, најбољи начин за алокацију ризика јесте уговором, када се странке међусобно договарају о овом питању. У готово свим правним системима странкама је на вољу препуштено да одреде када ова врста ризика прелази са продавца на купца. Међутим, странке у пракси то ретко чине. Зато законска (или судска) алокација представља важно практично питање.

Правна теорија је уочила и издвојила два система који различито решавају питање алокације ризика. Прва могућност која се среће у теорији и пракси јесте да се прелазак ризика са продавца на купца веже за **моменат закључења уговора** о купопродаји. Правни системи који примењују ово правило деле се у две групе: неки везују прелазак ризика директно за закључење уговора, док други то чине посредно.³⁰²

Посредно везивање преноса ризика за закључење уговора постоји у француском и енглеском правном систему. У овим системима право својине се преноси уговором, а пренос ризика је везан за пренос права својине.³⁰³ Непосредно везивање преноса ризика за моменат закључења уговора представља правило које је важило још у римском праву.³⁰⁴

Друга могућност је да ризик са продавца на купца прелази **у моменту преласка државине** непокретности. У ову групу спадају решења из аустријског и српског права. Овде су ризик и својина две потпуно различите институције, које служе различитим интересима.³⁰⁵

³⁰² Круљ (1972), *op. cit.*, 125. Мојовић (1988), *op. cit.*, 171.

³⁰³ Круљ (1972), *op. cit.*, 128-134; Мојовић (1988), *op. cit.*, 176-179, 180-183; Ritaine (2011), *op. cit.*, 89.

³⁰⁴ Оно је наставило да живи и у модерним правним системима који постоје у Швајцарској и Холандији. Према овом решењу, ризик случајне пропасти или оштећења добра прелази са продавца на купца у моменту закључења уговора. Правна теорија критикује ова решења због своје недоследности. И швајцарско и холандско право припадају системима код којих се за пренос права својине поред титулуса (који је у француском систему једино потребан) траже и прописани начин стицања. Ово решење правна теорија оцењује као „несретан компромис“ између немачког и француског права. Guhl, T. (1956), *Der Schweizerische Zivilgesetzbuch*, Bern, 275, наведено према: Круљ (1972), *op. cit.*, 126-127; Мојовић (1988), *op. cit.*, 179-180.

³⁰⁵ Круљ (1972), *op. cit.*, 142-143.

И Аустријски грађански законик³⁰⁶, српски Закон о облигационим односима,³⁰⁷ али и стари Српски грађански законик³⁰⁸ прихватају решење према ком ризик од пропасти и оштећења непокретности прелази у моменту предаје купцу. За разлику од Немачког грађанског законика, ови прописи не регулишу посебно ситуацију када упис права својине дође пре него што је дошло до предаје непокретности купцу.

Трећа могућност јесте да се моменат преноса ризика веже за **моменат уписа својине купца** у јавни регистар непокретности. На овом решењу експлицитно стоји црногорски Општи имовински законик. „Од оног часа ког власттина ствари прелази са продавца на купца, свака штета која би се ствари случајно догодила, пада на купца (...)“³⁰⁹ До прелаза власништва (влаштине) на непокретностима долази тек „када уговор судом потврђен буде“.³¹⁰ Слично решење постојало је у старом енглеском Закону о купопродаји добара из 1893. године.³¹¹

Немачко право се налази између последња два решења. У Грађанском законнику из 1900. године је наведено је да ризик од пропасти и оштећења код ствари (и покретних и непокретних) прелази на купца у моменту њихове предаје.³¹² Ово решење одговара оном које постоји у аустријском и српском праву. Изузетак од овог правила постоји када је купац непокретности уписан у земљишну књигу пре предаје. Тада ризик од пропасти или оштећења прелази у моменту уписа, што је решење слично оном из Богишићевог Општег имовинског законика.³¹³

³⁰⁶ Општи аустријски грађански законик, чл. 425. Видети још: Мојовић (1988), *op. cit.*, 183-185.

³⁰⁷ Закон о облигационим односима. *Сл. лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89, *Сл. лист СРЈ*, бр. 31/93, *Сл. лист СЦГ*, бр. 1/2003, чл. 456 (ризик), ст. 1. Видети још: Перовић, Слободан; Стојановић, Драгољуб (1980), *Коментар Закона о облигационим односима*. Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, 10, 25-28.

³⁰⁸ Српски грађански законик, чл. 658, и чл. 636. Видети још: Мојовић (1988), *op. cit.*, 189-191; Ристић, Радивоје (1934), *Ризик код куповине и продаје*. Славија, Нови Сад, 19-20.

³⁰⁹ Општи имовински законик за Књажевину Црну Гору, чл. 229. Мојовић (1988), *op. cit.*, 191-192; Ристић (1934), *op. cit.*, 24-25.

³¹⁰ Општи имовински законик за Књажевину Црну Гору, чл. 836. Мојовић (1988), *op. cit.*, 191-192; Ристић (1934), *op. cit.*, 24-25.

³¹¹ Мојовић (1988), *op. cit.*, 191.

³¹² Немачки грађански законик, чл. 446 ст. 1. Мојовић (1988), *op. cit.*, 185-187; Ристић (1934), *op. cit.*, 29-30.

³¹³ Немачки грађански законик, чл. 446 ст. 2. Видети још: Мојовић (1988), *op. cit.*, 183-185. Ристић (1934), *op. cit.*, 29-30.

6.2. Страна којој је јефтиније да избегне губитак³¹⁴

Идеју за решавање проблема код одређивања стране која треба да сноси одређени ризик у економској анализи права формулисао је Калабрези³¹⁵, под утицајем радова Коуза³¹⁶ и Демзеца^{317,318}. Решавање проблема је овде олакшано, с обзиром на то да штета која може да настане није скривљена.

Логички и искуствено би се могло претпоставити да ће страна која држи непокретност и која је ту присутна лакше приметити опасност која може настати, него што би евентуално могла страна која још увек има право својине (или га је тек стекла), али која фактички није присутна јер нема државину. Такође, страна која има државину може и брже и ефикасније реаговати у случају опасности, како би се штета отклонила или макар минимизовала.

Претходни аргументи иду у прилог усвајању решења по коме до алокације ризика долази у моменту преноса државине на непокретности, какво постоји у аустријском и српском праву. Такво мишљење заступа и Круљ. Он каже да ризик треба да буде алоциран на ону страну која има стварну контролу на ствари, „на првом месту због тога што је у стању да предузме максималне мере безбедности, тако да се могућност 'случајних' штета сведе на минимум“.³¹⁹

Решење које постоји у француском праву у лошију позицију ставља купца. Иако је стекао својину над непокретношћу самим уговором, он још увек нема фактичку, односно стварну контролу. Продавац од момента закључења уговора више нема интерес да интервенише како би се штета спречила или минимизовала, док купац, који је стекао својину, још увек нема могућност да интервенише јер физички није присутан. Решење из швајцарског и холандског права још је неповољније за купца, јер је ризик пренет на њега у моменту закључења уговора, док се само право својине преноси када буде испуњен *modus*

³¹⁴ Енг. *The Cheapest Cost Avoider* или *The Least Cost Avoider*.

³¹⁵ Calabresi, Guido (1970), *The Cost of Accidents: A Legal and Economic Analysis*. Yale University Press, New Haven, CT.

³¹⁶ Coase (1960), *op. cit.*

³¹⁷ Demsetz, Harold (1967), *Toward a Theory of Property Rights*. *American Economic Review*. Vol.57, 347-359.

³¹⁸ Schäfer; Ott (2004), *op. cit.*, 179; Veljanovski, Cento (2006), *The Economics of Law*, 2nd Edition. The Institute of Economic Affairs, London, 34.

³¹⁹ Круљ (1972), *op. cit.*, 159.

acquirendi (уколико уопште и буде испуњен). Ово решење критикује и Веленкозо.³²⁰

Немачко решење, када до преноса ризика долази заједно са преносом права својине, ставља у лошији положај купца. Као и у претходном случају ризик је алоциран на купца, који још није стекао фактичку могућност да штету спречи или минимизује. Ово је био случај и код Богишићевог Општег имовинског законика за Црну Гору.

Важно је још једном напоменути и да су **норме које регулишу пренос ризика по правилу диспозитивне** у свим правним системима, па их уговорне стране могу уговором мењати и прилагођавати потребама. Ово решење потпуно је у складу са захтевима економске теорије. Међутим, чињеница је и да се у говоре ретко уноси клаузула којом се мења законска алокација ризика. У потрази за одговором на питање зашто је то тако, треба поћи од Коузове теореме, да ће заинтересоване стране међу собом увек уговорити ефикасно решење ако су имовинска права јасно дефинисана а трансакциони трошкови ниски.

Што се тиче **имовинских права**, у француском, швајцарском и холандском систему, као и у систему који је постојао у Црној Гори у време важења Општег имовинског закона, као и у Енглеској у време важења права Закона о купопродаји добара из 1893. године, никаквих дилема није било. Ови прописи узимају веома јасна правна решења која не дају места никаквим дилемама: тачно се зна који је то моменат у ком ризик прелази са продавца на купца, било да је то моменат закључења уговора, било уписа права својине у јавни регистар непокретности.

Нешто проблематичније решење постоји у системима која су прихватиле пренос ризика путем предаје. Ту је правној теорији и судској пракси остало да реши више спорних питања. Да ли ризик код продаје непокретности прелази предајом или уписом? Да ли се продавац ослобађа ризика у моменту када је испунио све што је био дужан да би купац дошао у посед непокретности, или тек у моменту када је купац фактички примио купљено добро? Иако су законски прописи оставили отворену дилему, теорија и судска пракса су током вишегодишње примене имали доста времена да наведене дилеме реше, тако да се може сматрати да су правна правила сада јасна и неспорна. Међутим, у пракси

³²⁰ Velencoso (2003), *op. cit.*, 158-159.

може настати спор око тачног момента преласка ризика, јер је некад тешко доказати када је тачно државина прешла у руке купца.

Други проблем тиче се **трансакционих трошкова**. Овде доминирају две врсте трансакционих трошкова. Први се тичу трошкова сазнавања информација да до пропасти или оштећења може доћи. Често су трансакциони трошкови обема странама бесконачно високи, тако да ниједна странка не може да предвиди наступање штетног догађаја већ о њему може само да нагађа и хипотетише. Међутим, често је могуће претпоставити да је продавац боље информисан о могућностима настанка штете од купца. Он би требало да боље познаје карактеристике сопствене непокретности, па би могао боље од купца да предвиди могућности настанка штете.

Друга врста трансакционих трошкова тиче се трошкова спречавања настанка штете. И ови трошкови могу бити бесконачно високи за обе стране. Међутим, колико год да су трошкови заиста високи, увек ће више могућности за реакцију имати она страна која има фактичку државину ствари.

Трећа врста трошкова су трошкови преговарања. Очекивани губитак³²¹ је по правилу изузетно низак због мале вероватноће да губитак може наступити. Са друге стране, преговарање о наступању и отклањању сваког могућег узрока који може довести до пропасти или оштећења непокретности повећавају трошкове. У таквим околностима странке које се понашају рационално, по правилу избегавају да ово питање посебно уређују, прихватајући решење одређено у закону. Ово посебно када је време предвиђено за реализацију уговора кратко.

Управо наведени високи трансакциони трошкови, доводе до пораста значаја законске алокације ризика у односу на уговорну. Тако је на законодавцу већа одговорност за одабир оптималног решења.

У правним системима у којима је за прелазак ризика законски одређен моменат закључења уговора или уписа права у јавни регистар, права су јасније одређена, па не постоји никакав спор око момента када је дошло до преласка ризика са продавца на купца. Ипак, овај правни оквир не мотивише појединце да минимизују ризик, па су друштвени губици потенцијално већи. Чини се зато да

³²¹ Очекивани губитак представља вероватноћу да ће до доћи до губитка благостања, помножену са висином губитка који у том случају наступа.

модел који постоји у Аустрији и Србији представља добро почетно решење.³²² Страна која непосредно држи непокретност је у бољој позицији да минимизује ризик од наступања штете. Тако се ствара систем подстицаја да се друштвени губици колико-толико умање.

³²² У прилог овог решења иде и чињеница да неки правни системи, који су традиционално били наслонени на француски правни систем, у последње време везују прелазак ризика са продавца на купца за моменат преласка државине. Видети: Eames, Endya M. (1993), Risk of Loss: A Comparative Analysis of U.C.C. Sections 2-509 and 2-510 with Louisiana Civil Code Article 2467. *Southern University Law Review*, Vol. 20, No. 2, 441-456.

7. ВАЛУТНИ РИЗИК И ВАЛУТНА КЛАУЗУЛА

7.1. Вредност, обрачун вредности и валутни ризик

Принцип еквивалентних вредности давања уговорних страна је суштина двостраних теретних уговора, па тако и уговора о купопрода

ји непокретности. Приликом уговарања купопродаје странке у непосредном контакту покушавају да вредности давања доведу у сразмеран однос. Може се констатовати да су закључењем уговора странке оцениле да су тржишне вредности међусобних давања (вредност непокретности и вредност новца) у том моменту еквивалентне, сразмерне.

Када је реч о трансакцијама у којима постоји временска неподударност између преузимања новчане обавезе и њеног плаћања, постоји један извор ризика који може довести до несразмере давања у моменту плаћања значајан за овај рад, а који уопште не зависи од воље уговорних страна. У питању је **валутни ризик**. Према економској теорији, валутни ризик се односи на доцније промене вредности стране валуте у којој је закључен уговор, у односу на вредност домаће валуте.³²³ Он представља трансакциони трошак код уговора о купопродаји непокретности.

Апсолутно стабилна валута не постоји, јер вредности добара нису стабилне. Вредност неког добра (укључујући ту и злато и стране валуте) зависи од користи које производи, као и од његове реткости. Релативне вредности добара на тржишту се под утицајем различитих фактора стално мењају, па се тако мењају и њихове цене као новчани изрази тих вредности. Могуће је претпоставити да ће са дужим протеком времена доћи до промене релативних вредности и цена различитих добара, али не и колике ће бити те промене. Како је промене цена немогуће са сигурношћу предвидети, код

³²³ Према Мајхснеру, валута је страни новац којим се располаже у домаћој земљи, док је девиза страни новац којим се располаже у иностранству; готов новац у земљи која није земља њиховог порекла нису девизе већ валуте. Meichsner, Vjekoslav (1975), Валута. *Економски лексикон*, Савремена администрација, Београд, 1457-1458; Meichsner, Vjekoslav (1975), Девизе. *Економски лексикон*, Савремена администрација, Београд, 175. Пошто се у овом случају као средство размене у домаћој земљи одређује страна валута, исправно је коришћење појма валутни, а не девизни ризик или ризик девизних курсева.

учесника на тржишту постоји асиметрија информација, односно неизвесност о битним чињеницама које ће у будућности наступити. Оваква неизвесност ствара ризик од потенцијалног губитка који може наступити у будућности.³²⁴

Једна од основних економских функција новца је да се користи као **средство обрачуна**. Вредност одређеног добра, уместо да се изражава у другим добрима, изражава се у новцу. Када новац врши ову економску функцију, онда се он у праву назива валутом вредновања, односно обрачуна.³²⁵ По правилу, код закључења уговора као обрачунска јединица користи се домаћа валута земље у којој се закључује уговор. Међутим, ако домаћи новац не врши економску функцију обрачуна вредности, учесници на тржишту могу као мерило узети неко друго добро које ће ту функцију обавити боље од домаћег новца. Најчешће се тада као средство обрачуна вредности користи страна валута.

Код уговора о купородаји непокретности обавеза купца је да плати цену која је изражена у новцу.³²⁶ У тренутку закључења уговора странке су утврдиле да су вредности давања једне и друге стране еквивалентне (једнаке). Када између уговарања обавезе и плаћања треба да протекне одређени рок, постоји опасност да ће доћи до промене релативних вредности давања. Промена вредности валуте која је била средство обрачуна вредности

³²⁴ Када не би било неизвесности, односно када би странке биле савршено информисане о ценама непокретности и флукуацијама домаће валуте у будућности, не би било никаквог ризика, јер би онда могле приликом уговарања тачно да одреде цену која ће и у моменту исплате бити еквивалентна вредности непокретности. Teichman, Doron (2010), *Old Habits Are Hard to Change: A Case Study of Israeli Real Estate Contracts*. *Law & Society Review*, Vol. 44, No. 2, 309-310.

³²⁵ Енг. *money of account*. „Овај апстрактни назив обухвата све случајеве када се у новцу изражава вредност ствари или услуге, без обзира на специфичност конкретног односа у којем новац треба да изврши ову своју услугу. Кад узимамо у обзир специфичност конкретног односа, онда валуту вредновања можемо назвати валутом уговора, валутом обавезе, валутом дуга, валутом накнаде итд. Сви ови термини означавају једну исту ствар, а то је да се у новцу изражава вредност добра или престације, да новац обавља у датом случају економску функцију мере вредности.“ Круљ, Врлета (1973), *Новац и новчане обавезе у унутрашњем и међународном праву*. Институт за упоредно право и Савремена администрација, Београд, 4.

³²⁶ При томе је мање важно која је валута уговорена као средство плаћања (енг. *money of payment*). Дакле, са једне стране постоји валута вредновања или обрачуна којом се изражава вредност новчане обавезе, а са друге валута плаћања којом се извршава новчана обавеза – преношење права својине на одређеном броју монетарних (новчаних) јединица са купца на продавца. *Ibid*, 4-5.

значиће да у моменту плаћања вредности давања уговорних страна више нису исте, што значи губитак за једну или другу страну.

Када вредност обрачунске валуте пада (депресија), штету трпи продавац, јер ће њена вредност изражена у страним валутама у моменту исплате бити мања него што је била у моменту закључења уговора. Могућ је и обрнут случај, да вредност обрачунске валуте расте (апресија). Тада штету трпи купац, јер је вредност новца порасла у односу на вредност страних валута. Могућност наступања штете услед промене вредности валуте која се користи као средство обрачуна назива се валутни ризик.³²⁷

Валутни ризик зависи од вероватноће да ће доћи до промене курса обрачунске валуте. Што је валута стабилнија, овај ризик је мањи и обрнуто. Такође, зависи и од висине штете до које може доћи. Како је више пута напоменуто, непокретности имају релативно висок удео у вредности укупне имовине појединца. Постојање реалне могућности да дође до промене вредности обрачунске валуте значила би и већи очекивани губитак с обзиром на релативно високу вредност некретнина. Што је временска разлика између момента закључења уговора и момента плаћања већа, и ризик да ће доћи до флукуације валуте је већи.

Управо овај ризик од наступања штете услед промене вредности обрачунске валуте негативно делује на странке да закључе уговор о купопродаји непокретности са роком отплате на дужи рок. Што је ризик већи, подстицаји странака да приступе закључењу уговора су мањи.

Ово је случај и са домаћом валутом у Србији – динаром. Већ дуже време „бележе се велике промене вредности националне валуте у односу на вредност релевантних страних валута и то тако да се јасно примећује дугорочна и значајна депресијација динара, тј. пад његове релативне вредности у односу на водеће светске валуте.“³²⁸

³²⁷ У земљама у којима је присутна доларизација или евризација (попут Србије), цене домаћих роба и услуга су везане за страну валуту, па је тако пад вредности домаће валуте у односу на страну, аутоматски праћен и растом домаћих цена, што изазива појаву још једне врсте ризика а то је ризик куповне моћи или ризик инфлације. Овај ризик неће бити предмет анализе овог рада.

³²⁸ Беговић, Борис (2016), Правно-економска анализа финансијског посредовања банкарског сектора у Србији: Случај уговора о кредиту. *Право и привреда*, год. 54, бр. 4-6, 325.

7.2. Валутна клаузула као средство реалокације валутног ризика

Да би одређена валута могла да се користи као средство размене, мора бити општеприхваћена као таква, односно појединцима мора уливати поверење. **Проблем поверења** тиче се постојања информисаности појединаца који користе новац за одложено плаћање новчаних обавеза. Они не знају каква ће бити вредност одређене валуте у будућности. Информације које имају базирају се на искуствима из прошлости и очекивањима о будућем току догађаја.³²⁹

Како је претходно речено, продавац непокретности закључењем уговора на дужи рок са ценом израженом у слабој валути ризикује да у случају њене депресијације претрпи штету. У случају да валута апресира, ризик од настанка штете је на купцу.³³⁰ На висину ризика странке не могу утицати након што су одабрали обрачунску валуту, јер не могу утицати на валутне флукуације. На основу информација које поседују и процене будуће стабилности новца,³³¹ учесници на тржишту дефинишу и усклађују своје интересе на начин који им највише одговара.

Да би се представили подстицаји странкама да учествују у размени када постоји ризик од депресијације домаће валуте, биће коришћен метод теорије игара. У игри учествују два играча, купац и продавац. Купац има новац, а продавац право својине на непокретности. Поредиће се две ситуације, прва када не постоји никакав ризик, и друга када постоји валутни ризик, односно ризик од депресијације домаће валуте. Биће коришћена екстензивна форма игре, а играчи су у потпуности упознати са акцијом друге стране.

Први играч је купац. На Слици 10 је дата прва ситуација: **када нема никаквог ризика од депресијације валуте**. У овој хипотетичкој ситуацији не постоји никаква неизвесност, јер су учесници размене савршено

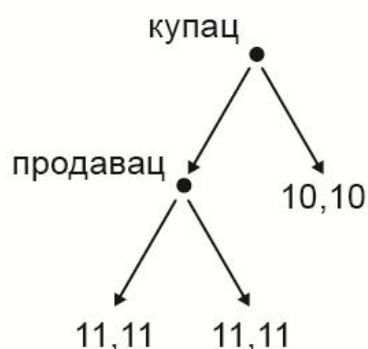
³²⁹ Ђукић, Ђорђе (1996), Монетарна власт и стабилност новца. Литопапир, Чачак, 153.

³³⁰ Пошто се депресијација домаће валуте у Србији на дужи рок у пракси не дешава, неће бити посебно обрађивана, мада се може рећи да у главном важи све што важи и у претходном случају, осим што је почетна алокација ризика различита.

³³¹ Ово је принцип тзв. ограничене рационалности понашања појединаца који без изузетка важи и у овом случају.

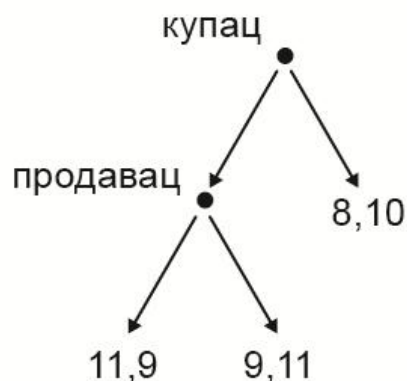
информисани о будућим кретањима валутних курсава. Први играч (купац) има две опције, да купи или да не купи. Уколико изабере опцију да не купи, исплата игре је (10,10). То је очекивана корист када нема размене: купац је задржао свој новац, а продавац својину на непокретности. Уколико се играчи одлуче за размену, свеједно је да ли ће као средство обрачуна користити домаћу или страну валуту јер ризика нема, а исплата игре је у оба случаја (11,11). Резултат размене је увећање благостања оба играча, јер купац више преферира непокретност, а продавац новац.

Слика 10: Секвенцијална игра – када не постоји ризик од депресијације домаће валуте



На Слици 11 је приказана друга ситуација: **када постоји ризик од депресијације домаће валуте**. Ово је реална ситуација у којој уговорне стране не располажу свим информацијама које су неопходне да би се са сигурношћу могло предвидети будуће кретање валутних курсава. Пре него што уопште дође до закључења уговора, ризик од депресијације домаће валуте сноси онај играч који располаже домаћим новцем, а то је купац.³³² Ако до уговора не дође, исплата игре је (8,10). Валутни ризик умањује благостање купца, јер је очекивана будућа вредност његове имовине мања.

³³² До закључења уговора на страни продавца је ризик да ће доћи до пада цене његове непокретности, што сада није тема.



Слика 11: Секвенцијална игра – када постоји ризик од депресијације домаће валуте

Уколико странке закључе уговор, опет имају две могућности. Прва је да **цену обрачунају у (слабој) домаћој валути**, дакле без уговарања валутне клаузуле. Исплата игре тада је (11,9). Дошло је до увећања благостања купца, јер је са једне стране прибавио добро које више преферира (непокретност), а са друге стране скинуо је са себе ризик од депресијације новца којим располаже. Ово је за купца најбоља опција, али је за продавца условно најгора. Продавац је такође прибавио добро које више преферира (новац), и због тога је дошло до одређеног раста његовог благостања. Међутим, на њега је сада у потпуности пребачен валутни ризик, па је очекивана будућа вредност његове имовине умањена. Док је очекивано умањење имовине услед валутног ризика веће од користи коју продавац добија због прибављања новца, дотле је продавац нето-губитник од трансакције.³³³

Друга опција је да **странке уговоре неку од заштитних клаузула**. Функција заштитних клаузула управо је пружање заштите у случају колебања вредности новца, тако што се предвиђа да се висина обавезе мења сразмерно вредности одређеног стандарда. Најважније заштитне клаузуле су

³³³ Једини мотив да он у овом случају пристане на закључење правног посла јесте повећање цене коју добија за своју непокретност, а у коју би била укључена премија осигурања. Премија осигурања једнака је суми новца са којом је продавац индиферентан према преузимању валутног ризика. Уколико је купац мање склон ризику од продавца, онда је ово решење оптимално. Исплата игре би се уговарањем премије осигурања изменила. Исплата за купца била би мања (због плаћања веће цене), а за продавца већа, јер се ризик смањује. Што је ризик већи, премија осигурања је већа, па се простор за договор све више смањује. Раст валутног ризика значи и раст баријере за размену.

валутна, златна, робна и индексна клаузула.³³⁴ Иако су функције свих заштитних клаузула сличне, предмет анализе у овом раду биће само ефекти валутне клаузуле.

Валутна клаузула представља могућност да се уместо у домаћем новцу уговорна цена изрази у некој страниј валути која постаје средство обрачуна. Вредност новчане обавезе купца индексирана је, „што значи да се њена номинална вредност усклађује са променом курса валуте у којој је индексирана“.³³⁵ Уговарањем стране валуте као средства обрачуна, вредност обавезе изражена у тој валути једнака је у тренутку њеног преузимања, као и касније у моменту плаћања. Другим речима, износ дуга уговорен у страниј валути остаје непромењен. Међутим, новчана обавеза изражена у домаћој валути мења се у складу са променом вредности домаћег новца у односу на обрачунску (страну) валуту.

Када је уговорена страна валута као средство обрачуна, ризик од депресијације домаће валуте у односу на ону која је уговорена остаје на купцу. Не може се рећи да је ризик реалоциран (пребачен) на купца, јер је он и пре тога био алоциран на онога ко располаже са ризичном имовином (слаба, домаћа валута) а то је купац. Уговарањем валутне клаузуле само је избегнуто да ризик буде реалоциран (преваљен, пребачен) на продавца. Исплата игре тада је (9,11). Благостање купца је увећано јер је прибавио добро које више вреднује (непокретност), али му је ризик од депресијације новца остао докле год не исплати цену у целости. И продавац је на добитку, јер је остварио прираст користи прибављањем добра које више вреднује (новац). Валутни ризик прелази на продавца тек у моменту када му цена буде исплаћена; до тада, он је од ризика у потпуности заштићен уговореном валутном клаузулом.

³³⁴ Meichsner, Vjekoslav (1975), Заштитне клаузуле. *Економски лексикон*, Савремена администрација, Београд, 1515; Круљ (1973), *op. cit.*, 71-74. Овај рад ће се ограничити само на дејство валутне клаузуле.

³³⁵ Беговић (2016), *op. cit.*, 325.

7.3. Валутна клаузула у Србији

Једно од основних начела прописаних Законом о облигационим односима јесте **начело једнаке вредности давања**. Према слову Закона, стране у заснивању двостраних уговора *полазе* од начела једнаке *вредности* узајамних давања.³³⁶ У моменту заснивања уговорног односа тржишне вредности престација морају бити једнаке. Код уговора о купопродаји непокретности то је тржишна (објективна) вредност непокретности и тржишна вредност новца који се за ту непокретност плаћа.³³⁷ Међутим, након протеча одређеног времена, нереално је очекивати да неће доћи до промене вредности престација (било да дође до промене вредности непокретности, било вредности новца). Зато се у закону и наводи да странке *полазе* од начела једнаке вредности, што не значи да у неком каснијем моменту неће доћи до губитка еквиваленције.³³⁸

Правило је да се у унутрашњем правном промету **као средство обрачуна и плаћања користи домаћа валута**. Тако се и у Србији у пословању између предузећа, других домаћих правних лица и грађана све новчане обавезе изражавају и извршавају у средствима плаћања која гласе на динаре, *ако законом није друкчије одређено*.³³⁹ Исто правило поновљено је и у Закону о девизном пословању.³⁴⁰ Према начелу монетарног номинализма³⁴¹,

³³⁶ Законом се одређује и у којим случајевима нарушавање тога начела повлачи правне последице. Закон о облигационим односима, чл. 15 (начело једнаке вредности давања), ст. 1 и 2.

³³⁷ Ово се свакако не може односити на индивидуалне (субјективне) вредности, јер се претпоставља да купац више преферира непокретност од новца који је спреман да замени, за разлику од продавца који више преферира суму новца за коју размењује своју непокретност, од саме непокретности. Ово због тога што им се индивидуалне користи од та два добра разликују. Када би и купац и продавац били индиферентни између предмета непокретности и цене, до размене не би дошло зато што би трансакциони трошак преноса права својине, који се такође мора платити, увек био баријера тој трансакцији. Зато се чини да би било адекватније користити појам сразмерне или еквивалентне вредности, уместо садашњег појма једнаких вредности из Закона о облигационим односима.

³³⁸ Инсистирање на једнаким вредностима давања у сваком моменту значило би стриктну примену начела монетарног валоризма.

³³⁹ Закон о Народној банци Србије. *Сл. гласник РС*, бр. 72/2003, 55/2004, 85/2005, 44/2010, 76/2012, 106/2012, 14/2015, 40/2015, чл. 54.

³⁴⁰ Плаћање, наплаћивање и пренос између резидената и између резидената и нерезидената у Републици се врши у динарима. Закон о девизном пословању, *Сл. гласник РС*, бр. 62/2006, 31/2011, 119/2012, 139/2014, чл. 34 ст. 1.

купац је дужан да исплати онолико новчаних јединица колико је уговорено без обзира на смањење вредности тог новца.

У социјалистичкој Југославији било је апсолутно забрањено уговарање девизне (или златне) клаузуле у унутрашњем правном промету. Не само што је била прописана ништавост таквог правног посла већ је била предвиђена и кривичноправна одговорност оних који тако нешто уговоре.³⁴² Једино средство обрачуна и плаћања у домаћем правном промету био је динар, а начело монетарног номинализма је стриктно поштовано.³⁴³

Аргументе за постојање забране уговарања Круљ налази у карактеристикама социјалистичких продукционих односа. Ово начело произлази из целокупног привредног и новчаног система социјалистичких земаља – „система у којем је све прописано, како цене, тако и услови зајмова и кредита, све испланирано, како у домену производње, тако и на подручју расподеле и промета, те, с обзиром да је то тако, нема нити може бити слободног формирања цена на тржишту, нити уобичајених флукуација у вредности роба и новца. Такав систем захтева ригорозни номинализам и свако одступање од њега би противречило принципима планске привреде и реметило установљене и планиране привредно-финансијске односе. (...) То правило у овим земљама спада у сферу јавног, управно-монетарног права. Оно произлази из новчаних система који се заснивају на стриктном монополу државе у свим питањима која се односе на националну валуту.“³⁴⁴ У прилог забрани уговорне клаузуле Ђорђевић нуди правне аргументе. „Уговарање такве клаузуле је у супротности с јавним поретком, односно с

³⁴¹ Назива се још и правило номиналне вредности новца. Закон о облигационим односима иначе дозвољава одступање од овог правила. Кад обавеза има за предмет своту новца, дужник је дужан исплатити онај број новчаних јединица на који обавеза гласи, *изузев кад закон одређује што друго*. Закон о облигационим односима, чл. 394 (начело монетарног номинализма). Уколико дође до депресијације новца, не врши се валоризација осим када закон одређује нешто друго.

³⁴² Круљ (1973), *op. cit.*, 56. Видети: Закон о девизном пословању из 1972, чл. 12 (*Сл. лист СФРЈ*, бр 36/72; Закон о девизном пословању и кредитним односима са иностранством из 1977. године, чл. 77 и 215 (*Сл. лист СФРЈ*, бр. 15/77), али и раније прописе (Девизни закон из 1945. године, чл. 4, Девизни закон из 1966. године, чл. 12).

³⁴³ Делибашић, Томица (1993), *Монетарни номинализам и ревалоризација – наплата потраживања и противправна имовинска корист у условима инфлације*. Службени гласник, Београд.

³⁴⁴ Круљ (1973), *op. cit.*, 55.

позитивноправним прописима о динару као искључивом средству обрачуна и плаћања у унутрашњем промету.³⁴⁵

Дужа нестабилност динара у периоду социјализма кулминирала је хиперинфлацијом почетком 90-их година XX века. У литератури је могуће наћи податак да је у периоду од 1952. до 1998. извршено 23 девалвације, а од 1965. до 1994. године је обављено и седам деноминација, при чему је динар „изгубио чак 28 нула“.³⁴⁶ Као последица тих околности грађани Србије су у великој мери изгубили поверење у домаћу валуту. У таквим околностима динар је изгубио неке од својих основних функција (средство обрачуна, новац као благо), а у условима хиперинфлације готово да није коришћен ни као средство плаћања. Дошло је до појаве која се назива доларизација (а користи се назив и „евризација“), која подразумева коришћење страних конвертибилних валута у земљама у развоју и земљама у транзицији као валуте у којој се штеди, дају кредити и упоређују плате и цене добара.³⁴⁷ Јововић исправно констатује да је ова појава „израз рационалног понашања појединца или предузећа, који теже да заштите своју имовину од обезвређивања, који је искључиво последица погрешне економске политике“.³⁴⁸

Да би се избегла блокада пословања и омогућила размена ресурса у условима тоталног губитка поверења у домаћу валуту, изменама прописа о девизном пословању дозвољено је коришћење валутне клаузуле у једном

³⁴⁵ Ђорђевић, Живомир С. (1958), *Проблем еквивалентности у облигационом праву*. Савез удружења правника Југославије, Београд, 73-74.

³⁴⁶ Јововић, Дејан (2011), *Динар и девизни курс*. Прометеј, Београд, 16; Попов, Ђорђе (2011), *Процеси у светској привреди и Србија*. Правни факултет Универзитета у Новом Саду (поглавље: Србија у условима санкција и бомбардовања).

³⁴⁷ Попов, Ђорђе (2012) Утицај валутне клаузуле и девизног курса на стање привреде Србије. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, год. 46, бр. 3, 24.

³⁴⁸ Јововић (2011), *op. cit.*, 15. Монетарна политика у последњој деценији није успела да поврати поверење становништва у домаћу валуту. Она је била и остала непредвидива. Labus, Miroljub (2013), *Exchange rate and Repo Interest in Serbia: What Happened in 2012 and Lessons for Industrialization. Ekonomika preduzeća*, vol. 61, br. 1-2. Beograd, 20. „Према процени Народне банке Србије, степен евроизације је врло висок и износи око 80%. Више од 70% зајмова предузећа је у девизама или са девизном клаузулом, а 30% у динарима (у децембру 2009. године 26% кредита привреди било је у динарима).“ Поред тога, укупна штедња становништва у Србији у јулу 2016. године износила је око 8,9 милијарди евра, од чега је око 95,6% било у страним валутама. Народна банка Србије, Структура штедње становништва код банака (подаци објављени 19. августа 2016. године). Званични интернет сајт: <http://www.nbs.rs/internet/cirilica/80/index.html>. Сајту приступљено 2. септембра 2016. године.

броју случајева. Законом о девизном пословању из 1989. године³⁴⁹, донетим у време галопирајуће инфлације, дозвољено је закључивање послова у којима се динарска противвредност уговорене обавезе израчунава на основу курса динара у односу на стране валуте.³⁵⁰ За овај рад је значајно да је дозвољено уговарање стране валуте као обрачунске јединице код уговора о продаји непокретности и у актуелној верзији Закона о девизном пословању.³⁵¹

Валутна клаузула представља дакле правни институт који је омогућио странкама да реше проблем (ре)алокације валутног ризика као трансакционог трошка. Како је већ доказано, правна могућност³⁵² уговарања валутне клаузуле омогућила је постизање оптималног резултата у смислу Парета. Са једне стране, охрабрен је продавац да ступи у купопродајни однос јер је сачуван од умањења благостања продавца након трансакције услед нежељене реалокације валутног ризика. Са друге стране, положај купца није нарушен. Он је и пре закључења правног посла сносио ризик и тај му је ризик и остао.³⁵³

7.4. Аргументи против валутне клаузуле³⁵⁴

У домаћој литератури нађен је само један аргуменат против постојања валутне клаузуле у унутрашњем правном промету, који није макроекономске природе. Попов поставља питање „да ли овакви уговори могу да буду правно валидни. Домаћи правници до сада нису покушали да пруже одговор на ово

³⁴⁹ Закон о девизном пословању (1989), *Сл. лист СФРЈ*, бр. 85/89.

³⁵⁰ Делибашић (1993), *op. cit.*, 16.

³⁵¹ Закон о девизном пословању (2006), чл. 34 ст. 2 тч. 5. Такође је у члану 25 ст. 2 тч. 1 истог Закона дозвољено и да банка резиденту - физичком лицу одобри кредит у девизама ради куповине непокретности у земљи. Уговарање валутне клаузуле у уговору о кредиту у неким нијансама се разликује од валутне клаузуле код уговора о купопродаји, која је предмет овог рада.

³⁵² Иако је то и из законског текста и из контекста апсолутно јасно, ради отклањања каснијих дилема које ће бити анализирани у наредном одељку, треба још једном подвући да уговарање валутне клаузуле представља могућност, али не и обавезу.

³⁵³ Уколико је купац несклон ризику, остају му друге могућности за алокацију средстава (нпр. давање на штедњу новца индексираног у страниј валути), уместо ризичне куповине непокретности са дужим роком отплате.

³⁵⁴ Треба напоменути да се аутори одређују пре свега против валутне клаузуле код уговора о кредиту. Међутим, већина аргумената против могућности уговарања валутне клаузуле у уговору о кредиту могу се односити и на уговор о купопродаји непокретности, исто као што су и аргументи у прилог постојања овог института код оба уговора већином исти.

питање. Али заиста може ли уговор бити правно перфектан ако **стране уговорнице нису равноправне, односно ако само једна сноси ризик?** Један од основних постулата тржишне привреде је равноправност свих учесника у тржишној утакмици. Чини се да овде то баш и није случај.³⁵⁵ Чини се да ипак овај став не стоји, из два разлога.

Прво, не може се рећи да само једна страна сноси ризик. Већ је објашњено да је ризик од ап्रेसијације обрачунске валуте на страни купца, али је зато ризик од депресијације на страни продавца. *Argumentum a contrario*, шта би било да су странке одредиле цену у динарима, па динар апресира у односу на страну валуту. Тада би цео валутни ризик пао на продавца. Да ли би се и тада, поред стриктног начела монетарног номинализма да је свако дужан да врати само онолико новчаних јединица колико је примио, могло говорити о неравноправности страна зато што само једна сноси ризик?

Друго, ризик од депресијације новца је на страни купца јер он у трансакцију уноси ризично добро – домаћи новац.

Треће, валутни ризик је објективна чињеница на чије постојање странке не могу утицати. У условима када такав ризик постоји, странке се међусобно договарају о свим елементима правног посла, укључујући и алокацију тог ризика. Законодавац је априори алоцирао ризик на купца. Уколико он није склон ризику, може разменити своје ресурсе за неке друге који од старта носе мањи ризик. Купца, као равноправног учесника у правном послу, нико не може да натера да прихвати валутну клаузулу, већ је она само једна од могућности понуђених на избор уговорним странама.

Према томе, реалокација ризика уговорена је између равноправних странака. Ниједној страни није наметнуто решење. Оне су уговориле валутну клаузулу када су процениле да им је то најповољнија опција. Забраном валутне клаузуле странке ће бити само доведене у априори тежи положај, јер им тада остају само две законите опције које су и раније имале, а које су нису уговориле јер су слабије префериране у односу на уговорено решење са валутном клаузулом.

³⁵⁵ Попов (2012), *op. cit.* 30.

Што се макроекономских аргумената против валутне клаузуле тиче, они су пре свега усмерени на решавање проблема монетарног дуализма и његових макроекономских последица. Како амбиција овог рада није да се бави макроекономским проблемима, овде ће бити речи само о погрешним микроекономским претпоставкама од којих се у тим радовима полази. Може се, дакле, у макроекономској литератури издвојити став да ће **забрана валутне клаузуле довести до већег коришћења домаћег новца**, односно до смањења евризације.³⁵⁶ Према овом ставу се може изнети неколико контрааргумената.

Забрана валутне клаузуле довешће до тога да ће се продавци нерадо одлучивати да уђу у продају непокретности када купци у моменту закључења уговора не располажу целокупном сумом новца коју је потребно платити. Такође, доћи ће и до раста цена непокретности код отплате на дужи рок, и то због плаћања премије осигурања од валутног ризика. Раст тих цена одбиће сигурно један број купаца од куповине непокретности, а то ће се све негативно одразити и на понуду грађевинског сектора. Пошто су онемогућени да на легалан начин тргују у страним валутама, а домаћа је сама по себи нестабилна, може се очекивати да ће се субјекти на тржишту окренути тражењу алтернативних могућности за обрачунавање вредности,³⁵⁷ а неће се окренути динару док у њега немају поверења.

Снага ових контрааргумената повећава се и због тога што аутори који се залажу за забрану валутне клаузуле ради враћања поверења у домаћи новац, истовремено предлажу управо даљу и драстичнију депресијацију домаће валуте ради постизања ценовне конкурентности на међународном тржишту добара!³⁵⁸ Пад вредности домаћег новца је узрок који је довео до широког коришћења страног новца при пословању на дужи рок уговарањем валутне клаузуле, а не обрнуто. Зато би забрана валутне клаузуле довела само до погоршања тренутног стања и враћања на стање какво је било крајем

³⁵⁶ *Ibid*, 19-37.

³⁵⁷ Историјски је интересантно уговарање робних клаузула, када су странке обрачунавале дуг у некој роби. Једно време су биле прилично раширене тзв. „ражане“ хипотеке и „ражане“ хипотекарне обвезнице. Круљ (1973), *op. cit*, 170-179.

³⁵⁸ Попов (2012), *op. cit*, 19-37.

80-их година XX века, док је валутна клаузула била забрањена. Забрана је тада укинута управо да би се омогућило одвијање било каквог (легалног) правног промета. Зато би забрана значила корак у погрешном правцу, а замишљени макроекономски ефекти, иако у теорији звуче лепо, у пракси не би били постигнути управо због погрешних микроекономских претпоставки на којима се заснивају.

ДЕО 2: ПОСЕБНИ СЛУЧАЈЕВИ ПРЕНОСА ПРАВА СВОЈИНЕ НА НЕПОКРЕТНОСТИМА

У овом делу анализирају се неки посебни случајеви преноса права својине. Први случај односи се на ситуације када постоји законско право прече куповине, установљено Законом о промету непокретности. Други случај тиче се правног режима по ком странци могу стицати право својине на непокретностима. Последњи случај односи се на посебан режим прибављања и отуђења непокретности у јавној својини. Општа претпоставка је да су одступања од општег режима преноса права својине када су непокретности у питању економски оправдана једино ако се њиме побољшава ефикасност економије. Из ове опште хипотезе произлази неколико посебних, које су обрађене у овом делу рада.

1. ПРАВО ПРЕЧЕ КУПОВИНЕ

Право прече куповине³⁵⁹ представља један од института грађанског права који има значајне последице код преноса права својине на непокретностима. Овај институт је детаљно обрађен у домаћој правној литератури. Такође, детаљно су обрађени и етнолошки и историјски аспекти³⁶⁰ проблема. Међутим, у домаћој литератури доскоро није постојао ниједан рад који анализира право прече куповине са економског аспекта,³⁶¹ иако се у радовима из других научних дисциплина узгред дотичу и нека економска питања.

Актуелна решења која се тичу законског права прече куповине до сада су детаљно анализирана са правног аспекта. Правна наука је открила неке предности и недостатке ових решења, те је на основу тих закључака овај институт у правном систему адекватно формулисан. Међутим, оцену о економској оправданости уопште постојања овог и оваквог института може дати само економска анализа права.

Процес транзиције био је прилика да се преиспита дотадашњи концепт овог института. Доношењем Закона о промету непокретности из 1998. године укинута су бројни облици овог права, карактеристични пре свега за нетржишну привреду засновану на начелима социјализма и самоуправљања. Доношење Грађанског законика РС нова је прилика да се право прече куповине конципира у зависности од постојећих друштвених и економских услова, те циља који се жели постићи.³⁶² Смисао и сврха доношења тог Законика јесте стварање институционалног оквира који ће омогућити функционисање економије на тржишним начелима. У овом делу рада анализираће се право прече куповине управо у циљу проналажења адекватног правног решења за несметано успостављање и оживљавање

³⁵⁹ Енг. *Pre-emption right*.

³⁶⁰ Павковић, Небојша (1972), *Право прече куповине у обичајном праву Срба и Хрвата* (докторска дисертација), Београд.

³⁶¹ Први рад у ком се право прече куповине посматра искључиво из економског угла: Батуран, Лука (2015), *Економска анализа права прече куповине у Закону о враћању одузете имовине и обештећењу. Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, год. 49, бр. 4, 1961-1970.

³⁶² Цветић, Раденка (2002). *Право прече куповине*. СЦИ, Нови Сад, 15.

тржишне економије. Полазна претпоставка је да се правом прече куповине ремети тржишни механизам, чиме се смањује ефикасност економије и благостање у друштву.

1.1. Право прече куповине у српском и југословенском правном систему

Законско право прече куповине „...овлашћује једно лице (ималац права прече куповине, прекупац) да захтева од власника, када се одлучи да ствар прода, да му је понуди пре свих осталих купаца, а ако власник не поступи овако, него прода ствар трећем лицу, право прече куповине овлашћује прекупца да захтева да му се ствар уступи по цени и под условима под којима је закључен уговор о продаји“.³⁶³ Међутим, то не значи да понуда мора *прво* бити учињена титулару тог права. „Наиме, нема никакве сметње да продавац претходно води преговоре са другим лицима, па чак и да са њима под одложним (суспензивним) условом закључи купопродајни уговор који ће производити правно дејство тек ако право прече куповине не буде реализовано. (...) Рацио овог института није у томе да титулар права буде први понуђен, већ да буде у таквој правној позицији да може постати власник одређене ствари ако за то има интереса и материјалних могућности.“³⁶⁴

Право прече куповине дакле састоји се из два дела. Први део – обавеза власника да ствар прво понуди прекупцу назива се право првенства. Други део се назива право прекупа (*retractus*), а значи могућност прекупца да откупи ствар коју је власник продао трећем лицу, под истим условима.³⁶⁵

³⁶³ Станковић; Орлић (1982), *op. cit.*, 435. У нацрту Грађанског законика РС (чл. 1913), право прече куповине дефинисано је на следећи начин: Ималац права прече куповине (прекупац) има право да захтева од сопственика, када продаје ствар, да му је понуди да је купи пре свих осталих купаца (право првенства), ако сопственик, повређујући право првенства прода ствар трећем, ималац има право да захтева да му купац препусти ствар по цени и под условима под којима је закључен уговор о продаји (право прекупа).

³⁶⁴ Николић, Душан (1996), Титулари законског права прече куповине пољопривредног земљишта. *Гласник АКВ*, год. 68, књ. 56, бр. 9 (септембар), 334-335. Цветић (2002), *op. cit.*, 22.

³⁶⁵ Станковић; Орлић (1982), *op. cit.*, 435.

Циљ овог института је да се заштити пре свега економски интерес одређеног круга лица. Анализа овог института почеће применом историјског метода, сагледавањем историјског контекста у коме је овај институт настао и развијао се,³⁶⁶ да би након тога уследила економска анализа постојећих позитивноправних решења у српском праву кроз модел неокласичне, односно неоинституционалне економије, као и теорије игара.

Право прече куповине може бити законско, уговорно и тестаментално. Према правној теорији, законским правом прече куповине штити се првенствено јавни интерес, док се уговорним и тестаменталним правом прече куповине штите одређени, правом признати имовински интереси појединих лица.³⁶⁷ Предмет ове анализе биће само законом установљено право прече куповине на непокретностима.

Задатак правног система јесте да омогући функционисање одговарајућег економског система. Институт права прече куповине настаје и опстаје „...у оним друштвима и правним системима у којима су се задржали утицаји натуралне привреде и колективне својине на земљишту, и где приватна својина још није преовладала“.³⁶⁸ Земља је у време настанка тог института била основни и најважнији економски ресурс, а пољопривреда најважнија привредна грана. Власник земље и носилац пољопривредне производње била је друштвена заједница крвних сродника (породица, племе). Интерес заједнице био је да се земљиште не отуђује, јер је оно било услов њеног економског опстанка. Првобитна апсолутна забрана отуђења земљишта постепено је замењена правом прече куповине. Преко овог института остављана је могућност да се спречи уситњавање поседа фаворизовањем сувласника. С обзиром на то да су крвни сродници дељењем заједничког имања постајали суседи, задржавали су право прече куповине суседног земљишта. Оно је у почетку било институт обичајног права готово свих старих права (словенских, германских, муслиманског, јеврејског итд.).

³⁶⁶ Преглед историјског развоја института права прече куповине који следи, дат је према: Цветић (2002), *op. cit.*, 33-87.

³⁶⁷ Николић (1996), *op. cit.*, 335-336.

³⁶⁸ Орлић, Миодраг (1978), Право прече куповине. *Енциклопедија имовинског права и права удруженог рада*, том II, Службени лист СФРЈ, Београд, 1114.

Са буржоаским револуцијама и преласком на либерални капитализам у неким земљама долази до редукције или потпуног укидања (законског) права прече куповине непокретности.³⁶⁹ Ово је у потпуности у складу са развојем концепта неприкосновености приватне својине и слободе уговарања и располагања. Економски систем либералног капитализма тражио је правни систем који ће омогућити неспутану тржишну алокацију ресурса (у овом случају непокретности), па је укидање права прече куповине било крупан корак у том правцу. Субјектима је остављено да у међусобној координацији на тржишту дефинишу своје односе поводом ствари, и у том смислу држава није фаворизовала ниједну категорију лица.

За разлику од свог аустријског узора, Српски грађански законик из 1844. године предвиђа постојање права прече куповине. Када су непокретности у питању, било је предвиђено право првенства на куповину (1) „смесничарима и заједничарима“ – сувласницима, (2) најближим сродницима (3) првим суседима и комшијама.³⁷⁰ Веома је важно напоменути да је већ 1847. године првим суседима и комшијама ово право укинато. Тадашње министарство као разлог за укидање правде наводи да је ово решење довело до многих парница, што је проузроковало прибегавање његовом избегавању, односно изигравању.

Код увођења права прече куповине у Српски грађански законик, јасно се испољио јак утицај обичајног српског права. У први план се стављају

³⁶⁹ „У правним системима у којима средишње место заузима приватна својина, број и домашај обичајног права прече куповине се сужава а у неким правима нестаје у потпуности. Тако је на пример у старом француском праву постојало више од двадесет врста права прече куповине. После револуције, у Француском грађанском законнику у коме приватна својина и слобода располагања долазе до пуног изражаја затичемо само три врсте (*retrait successoral, retrait d'indivision, retrait litigieux*). Слично томе у Аустрији су сви раније постојећи облици обичајног права прече куповине укинати још законом из 1786. У Аустријском грађанском законнику, законско право прече куповине није уопште предвиђено него постоји само уговорно право прече куповине и то као узгредна погодба уз уговор о куповини и продаји (§1072. и даље). Немачки грађански законик подробије уређује правила о овој установи али предвиђа само једну врсту законског права прече куповине (право прече куповине санаследника §§2034-2035.)“ *Ibid.* Немачким грађанским закоником (§2034) „предвиђено је законско право прече куповине санаследника у случају кад пре деобе заоставштине један од наследника свој удео хоће да прода трећем лицу. Циљ ове одредбе је да се спречи увлачење трећег страног лица у заједницу санаследника.“ Швајцарски грађански законик гарантује право прече куповине сувласника (§682). Стојановић (1977), 199. Видети још и: Станковић; Орлић (1982), *op. cit.* 425.

³⁷⁰ Српски грађански законик, § 670.

интереси сродника (у пракси су сувласници најчешће били санаследници) и суседа, комшија, чиме се види да се у Србији још увек у потпуности не прихватају идеје неприкосновености приватне својине, слободе уговарања и располагања, које представљају темељ тржишне привреде.³⁷¹

После стварања југословенске државе 1918. године на територији данашње Србије постојао је правни партикуларизам. Јужно од Саве и Дунава примењивао се Српски грађански законик, док је на северу примењивано мађарско право које попут аустријског није познавало законско право прече куповине.³⁷²

У време социјалистичке Југославије долази до појачане етатизације³⁷³ у којој држава ствара правно-економски систем који привилегује друштвену својину и социјалистичке продукционе односе. У том смислу, долази до успостављања већег броја различитих облика законског права прече куповине, од којих се неколико тиче права прече куповине када су предмет купопродаје различите непокретности.³⁷⁴

³⁷¹ Чак је и редактор Законика Јован Хаџић, у свом извештају кнезу Милошу навео да српском народу требају много простији и краћи закони него што је Француски грађански законик, закони који ће се колико год је могуће ослањати на постојеће правне обичаје и одговарати оном културном стању у коме се Србија налази“ (курзив Л.Б.). Цветић (2002), *op. cit.*, 73.

³⁷² Милошевић, Љубиша (1965), Има ли места законском праву прече куповине у корист сувласника земљишта по нашем праву, *Анали*, Правни факултет Универзитета у Београду, год 13, бр. 1-2, Београд, 207.

³⁷³ Појачана етатизација није заобишла ни земље тржишне привреде, посебно у периоду након Велике кризе 30-их година ХХ века. Овај период траје до 80-их година ХХ века, када се држава поново повлачи из економских односа, и када долази до оживљавања тржишног механизма у складу са доктрином економије понуде. Орлић наводи да се у многим правним системима у то време уочавају бројни нови облици законског права прече куповине. Њихово увођење диктирано је пре свега разлозима економске или социјалне политике. Цветић појашњава: „У аустријском праву (мада и данас важећи АГЗ не познаје категорију законског права прече куповине) низом посебних закона признато је право прече куповине одређених ствари од стране одређених лица, у швајцарском праву уведено је право прече куповине пољопривредника (Закон о одржању сељачких поседа, 195.), у француском праву такође су уведена разна права прече куповине у посебним законима.“ Цветић (2002), *op. cit.*, 98. Видети још и: Орлић (1978), *op. cit.*, 1114; Станковић; Орлић (1982), *op. cit.*, 425.

³⁷⁴ Орлић набраја следеће облике законског права прече куповине: право прече куповине друштвеног средства; право прече куповине преосталог дела непокретности у корист Југословенске народне армије; право прече куповине грађевинског земљишта; право прече куповине пољопривредног земљишта; право прече куповине стана или стамбене зграде; право прече куповине шума; право прече куповине сувласничког удела; право прече куповине у корист општине када сопственик тражи отпуст из држављанства; право прече куповине непокретности у корист закупца; право прече куповине у корист брачног друга на опредељеном делу другог брачног друга; право прече куповине споменика културе; право прече куповине архивске грађе у корист архива; право прече куповине музејског материјала у корист музеја; право прече куповине библиотечног материјала; право првенства на пренос

Након промена које су настале деведесетих година XX века са отпочињањем транзиције појавила се потреба да се правни систем прилагоди новом економском систему који се жели изградити. У том смислу 1998. године донет је нов Закон о промету непокретности (1998) којим су напуштени бројни, до тада постојећи случајеви права прече куповине, а задржана само два: (опште) право прече куповине сувласника непокретности и право прече куповине власника суседног пољопривредног земљишта.³⁷⁵

У нацрту Грађанског законика РС случајеви законског права прече куповине први су пут набројани у члану 753³⁷⁶. Када је предмет овог рада у питању, интересантно је законско право прече куповине закупца стана и власника суседног пољопривредног земљишта. Предложено је и проширење досадашњег права прече куповине сувласника непокретности на све случајеве без обзира на врсту ствари. Такође, понуђена је и алтернатива да се изостави право прече куповине суседа код продаје пољопривредног земљишта.

Претходни члан се у доброј мери разликује од члана 1915³⁷⁷, а који регулише потпуно исту ствар – законско право прече куповине. Оно у чему се

права и обавеза из уговора о улагању средстава у корист домаће организације удруженог рада. Орлић (1978), *op. cit.*, 1122-1129. Право прече куповине постојало је и у другим социјалистичким законодавствима (видети: Мађарски грађански законик из 1959, §145; Грађански кодекс РСФСР из 1964. године, §120). Стојановић (1977), *op. cit.*, 199.

³⁷⁵ Закон о промету непокретности, Део II: Право прече куповине, чл. 5-10.

³⁷⁶ Нацрт Грађанског законика РС (мај 2015), књига друга (облигациони односи – облигације), део шести (уговори), глава XVII (случајеви продаје са нарочитим погодбама), одељак један (продаја са правом прече куповине), чл. 753 (случајеви законског права прече куповине):

Право прече куповине имају по самом закону: 1) купац стана, кад сопственик хоће да прода стан у коме он станује; 2) санаследници, кад један наследник пре деобе хоће да прода свој деозаоставштине; 3) сувласници и заједничари, кад један од њих хоће да прода свој део заједничке ствари; 4) ортаци, кад један од њих хоће да отуђи свој удео; 5) суседи, кад сопственик хоће да прода своје пољопривредно земљиште; 6) и друга лица утврђена посебним законом.

Алтернатива: У ставу 1 тачка 5) се брише.

Упоредити: Константиновић, Михаило (2006), *Облигације и уговори: скица за Законик о облигацијама и уговорима*. Службени гласник СЦГ, чл. 464.

³⁷⁷ Нацрт Грађанског законика РС (мај 2015), књига трећа (стварно право), део први (право својине), Одељак седми (право прече куповине), чл. 1915 (законско право прече куповине):

Право прече куповине имају по самом закону: 1) сувласници и заједничари кад један од њих хоће да прода свој део заједничке ствари; 2) санаследници кад један од њих хоће да прода свој део заоставштине; 3) суседи када сопственик пољопривредног земљишта хоће да га

поклапају ова два предложена члана односи се на проширено право прече куповине сувласника. У члану 1915 предложено је право прече куповине пољопривредног земљишта без алтернативе, али је додато и право прече куповине када је предмет продаје грађевинско земљиште. У овом члану, међутим, нема права прече куповине закупца стана који постоји у чл. 753.

Очигледно је да је радна верзија Грађанског законика још далеко од завршетка, тако да нова решења законског права прече куповине неће бити посебно разматрана, све док се чланови Комисије за израду сами међу собом не усагласе шта предлажу.

1.2. Економска анализа права прече куповине

Институтом права прече куповине у економском смислу постиже се само прерасподела друштвеног благостања у корист носилаца права прече куповине. Резултат је и повећање трансакционих трошкова преноса права својине на непокретностима што утиче на смањење ефикасности размене.

Пре почетка економске анализе права прече куповине неопходно је поновити да се **ефикасна алокација ресурса одвија путем механизма цена**. Овај механизам омогућава откривање субјекта који највише вреднује одређени ресурс, па је сходно томе спреман да за њега највише и плати. Разменом се тако постиже оптималан резултат.

Такође, потребно је подсетити се и основних мотива појединаца да уопште сачине уговор о купопродаји непокретности. **Појединац је мотивисан максимизацијом сопствене користи**. Власник је мотивисан да прода своју непокретност уколико је купопродајна цена већа од његове резервационе цене, јер више преферира уговорени новчани износ од саме непокретности. Обрнуто, купац ће купити непокретност ако је његова резервациона цена већа од купопродајне. Он више преферира непокретност

прода трећем лицу; 4) ималац права грађења кад сопственик земљишта хоће да га прода трећем лицу; 5) сопственик земљишта када ималац хоће да прода право грађења трећем лицу.

Трајање законског права прече куповине није ограничено. Законско право прече куповине не може се отуђити.

од уговорене суме новца. Разлика између резервационе цене купца и продавца представља кооперативни вишак, тако да постоји простор за размену којом ће се увећати благостање оба субјекта.

Уколико не постоји право прече куповине, власник ће своју непокретност продати оном купцу који је спреман да плати највише. Купопродајна цена ће бити већа од резервационих цена осталих потенцијалних купаца, али мања или једнака резервационој цени купца који највише вреднује предметну непокретност. Колика ће тачно бити купопродајна цена, у пракси зависи од умешности преговарача,³⁷⁸ али она се увек креће између резервационих цена купца и продавца. Крајњи резултат размене је повећана ефикасност, јер су ресурси алоцирани на оне субјекте који их највише вреднују.

За представљање **економских ефеката права прече куповине** биће искоришћен модел са три играча, од којих је један продавац (власник), а друга два су купци. Ималац права прече куповине биће означен као прекупац³⁷⁹, док ће за „обичног“, непривилегованог купца бити коришћен појам треће лице. Наравно, у пракси је могуће да постоји већи број (пре)купаца, али би њихово укључивање у модел компликовало анализу без утицаја на резултате.

Код продаје непокретности реч је о игри три играча са асиметричним информацијама. Сваки играч зна само своју резервациону цену, али не зна колике су резервационе цене осталих учесника игре.³⁸⁰ Претпоставка је да су резервационе цене прекупца (v_2) и трећег лица (v_3) веће од резервационе

³⁷⁸ О теорији преговарања више код: Muthoo, Abhinay (1999), *Bargaining Theory with Applications*. Cambridge University Press; Napel, Stefan (2012), *Bilateral Bargaining: Theory and Applications*. Springer Science and Business Media.

³⁷⁹ У правној теорији, ималац права прече куповине и прекупац нису синоними. Ималац права прече куповине постаје прекупац тек када стекне право прекупа, дакле када дође до отуђења ствари а да му она претходно није била понуђена, или је продата под повољнијим условима након што је он понуду одбио. Како за економску анализу ова разлика није од посебног значаја, у овом раду ће се под појмом прекупац подразумевати ималац права прече куповине, да би текст био једноставнији и лакши за праћење.

³⁸⁰ Резервациона цена купца јесте максимална цена коју је купац спреман да плати за одређено добро. Са друге стране, резервациона цена продавца је минимална цена по којој је продавац спреман да прода добро. О факторима који одређују индивидуалну вредност коју појединци придају одређеној непокретности (из које се изводи њихова резервациона цена), видети нпр. Ventolo, William L.; Williams, Martha R. (2001), *Fundamentals of Real Estate Appraisal*. 8th Edition, Dearborn Real Estate Education, Chicago, USA, 48-54.

цене продавца (v_1), односно да је $v_2, v_3 > v_1$.³⁸¹ Претпоставиће се и да су информације које купци имају о предметној непокретности идентичне.

Преговарање по правилу нема форму аукције (мада неке подсећа на њен енглески модел)³⁸² већ најчешће представља секвенцијално појединачно преговарање између продавца и различитих купаца.³⁸³ Купци не знају увек и са апсолутном сигурношћу са ким све продавац ступа у преговоре.

1.2.1. Привилегован положај прекупца

Прва економска последица овако успостављеног права прече куповине је то што је прекупац стављен у економски привилегован положај у односу на продавца и треће лице.³⁸⁴ Њему је омогућено да непокретност прибави по цени (p) коју су уговорили продавац и треће лице. Када је резервациона цена прекупца већа од уговорене цене ($v_2 > p$), прекупац не мора да открива своју резервациону цену, већ је довољно само да прихвати цену која је испреговарана са трећим лицем (p). На тај начин, прекупац је остварио ренту у висини разлике између своје резервационе цене и цене коју је продавац уговорио са трећим лицем ($v_2 - p$).

³⁸¹ У супротном, ако је $v_2, v_3 < v_1$, неће ни доћи до купопродаје.

³⁸² Неке ауторе преговарање подсећа на модел енглеске аукције, иако су сагласни да се то веома ретко дешава у форми аукције. Choi, Albert (2009), Rent Extracting Theory of Right of First Refusal. *Journal of Industrial Economics*, vol. 57, 252-264. Овај став је само делимично исправан. Продавцу је циљ да максимизује сопствену корист, односно да постигне максималну цену, за шта му је холандски модел аукције погоднији. Искуство каже да ће продавац увек почети од неке веома високе цене коју нуди свим потенцијалним купцима. Уколико не успе да добије цену коју је понудио, понудиће другу, нешто умањену, и тако све док коначно не нађе купца који је спреман да плати понуђену цену. Дакле, продавац наступа као аукционар на холандској лицитацији. Са друге стране, купац наступа као на енглеској лицитацији. Он нуди неку изузетно ниску цену, постепено је подижући. Уговорена цена налази се у простору омеђеном њиховим резервационим ценама.

³⁸³ Исто и код: Kahan, Marcel; Sundaram, Rangarajan K. (2012), First-Purchase Rights: Rights of First Refusal and Rights of First Offer. *American Law and Economics Review*, Oxford University Press, vol. 14, No. 2, 338.

³⁸⁴ Исто и код: Kahan; Sundaram, (2012), *op. cit.*, 331-371.

1.2.2. *Нарушавање селективне функције тржишта*

Проблем је и што право прече куповине може нарушити селективну функцију тржишта, јер добро можда неће бити алоцирано оној страни која га највише вреднује. У теорији и пракси може да се деси да су власник и треће лице постигли уговор о купопродаји по цени (p) која је нижа од резервационе цене прекупца (v_2), али и резервационе цене трећег лица (v_3), при чему је резервациона цена трећег лица већа од резервационе цене прекупца ($v_1 < p < v_2 < v_3$). Види се да највећи кооперативни вишак представља разлика $v_3 - v_1$, односно да ће највећа вредност бити створена уколико дође до продаје непокретности трећем лицу. У том случају, прекупац може присвојити непокретност користећи се правом прекупа иако је треће лице било спремно да плати и више него што је уговорио са власником, па чак више него што је и сам прекупац спреман да плати. У таквој ситуацији уговорним странама (власнику и трећем лицу) преостаје раскид склопљеног уговора и склапање новог,³⁸⁵ под условима повољнијим за продавца које прекупац не би могао да испуни. Међутим, све ово повећава ионако високе трансакционе трошкове када је купородаја непокретности у питању. Прво, да би остварио своје право прече куповине (тачније право прекупа), прекупац се мора обратити суду. Затим, уговорне стране морају раскинути постојећи уговор, након тога испреговарати нову (вишу) цену, а онда закључити нови уговор о купородаји у прописаној форми и процедури.³⁸⁶ Ово и даље не значи да је нова уговорена цена већа од резервационе цене прекупца што може довести и до понављања целог поступка. Прекупац је једноставно у повољнијем положају, јер није

³⁸⁵ Уколико је уговор о купопродаји у међувремену раскинут, прекупац не може истицати своје право прекупа. „Када пуноважна продаја не постоји, било зато што уговор од почетка није важио, било зато што је уговор накнадно престао да важи, па и зато што су странке пуноважно одустале од уговора, онда не остаје ни право прече куповине.“ Пресуда Врховног суда Југославије, Гж. 63/66, Збирка судских одлука књ. 11, св. 3. одл. бр. 200. Слично и Врховни суд Србије, Гж. 729/69, Збирка судских одлука из области грађанског права, Београд 1972. Одл. бр. 255. Међутим, супротно од тога, Врховни суд Хрватске је заузео став да у случају раскида уговора о продаји, право прече куповине не престаје. Рјешење Врховног суда Хрватске, Гж. 663/65, Преглед судске праксе Врховног суда Хрватске у години 1964. и 1965. одл. бр. 126.

³⁸⁶ Чак и у том случају, није извесно како ће се спор окончати због неусаглашене судске праксе.

дужан да открива своју резервациону цену. Он доследно може да инсистира на уговореној цени, све до момента док уговарачи не уговоре цену коју он није спреман да плати.

Све ово има за резултат умањено друштвено благостање услед увећаних трансакционих трошкова. Успостављањем права прече куповине држава је створила могућност за неоптималну алокацију ресурса пошто је кооперативни вишак могуће смањити, односно ствара се претпоставка да ресурси не припадну оном субјекту који га највише вреднује.

1.2.3. Увећани трошкови трансакције

Установљавањем права прече куповине додатно су увећани трошкови трансакције приликом преноса права својине на непокретностима који су ионако високи.³⁸⁷ Због релативно велике вредности непокретности сам процес преговарања је обично тежак и дуго траје. Када једном постигну договор, обе стране сматрају да су тиме побољшале свој положај и увећале сопствено благостање. Оне су због тога заинтересоване да што пре реализују договорено, али и да спрече ризик од евентуалних непредвиђених фактора који би могли довести до тога да им договор пропадне. Стране природно нису заинтересоване за компликовање односа укључивањем новог субјекта (прекупца) у свој однос, јер то у сваком случају генерише додатне трансакционе трошкове (када би конкретном продавцу било у интересу да понуди ствар прекупцу, онда законодавац не би ни морао успостављати право прече куповине). С обзиром на супротстављеност интересима уговорних страна у пракси често долази до игнорисања овог института.

Пошто су странке у пракси игнорисале обавезу да понуде имаоцу права прече куповине склапање уговора,³⁸⁸ долазило је до великог броја спорова који су значили и ново увећање трансакционих трошкова, односно умањење друштвеног благостања. Да би спречио игнорисање права прече

³⁸⁷ Velencoso (2013), *op. cit.*, 146.

³⁸⁸ Као што је наведено, убрзо након доношења Српског грађанског законика појавила се потреба да се редукује круг имаоца права прече куповине, управо због честог непоштовања овог института.

куповине и самим тим настанак спорова, законодавац још детаљније прописује процедуру која мора бити спроведена приликом сваког закључења уговора о купопродаји непокретности када постоји право прече куповине. Прво, детаљно је прописано како се одређује првенство када има више носилаца права прече куповине непокретности.³⁸⁹ Затим, прописано је како се достављају понуде прекупцима,³⁹⁰ шта оне морају да садрже итд.³⁹¹ Након тога, прописан је и рок у ком прекупац има право да се изјасни о томе да ли ће користити своје право прече куповине или неће, као и начин на који треба да се изјасни.³⁹² Све ово није било довољно да би се решили бројни проблеми који су настали у пракси, а који су остављени теорији и судовима на решавање.

³⁸⁹ Код права прече куповине сувласника, одређено је да првенство има сувласник са већим сувласничким делом. Уколико сувласници имају једнаке сувласничке делове, продавац има право да одлучи коме ће од њих продати свој удео. Закон о промету непокретности (2014), чл. 5, ст. 2 и 3. Власник суседног пољопривредног земљишта је по редоследу иза сувласника земљишта које је предмет продаје. Уколико се пољопривредно земљиште граничи са више других парцела, првенство има прекупац чије се пољопривредно земљиште претежним делом граничи са земљиштем продавца. Уколико има више прекупаца чије се пољопривредно земљиште претежним делом граничи са земљиштем продавца, а граничне линије су једнаке, предност између њих има прекупац чија је површина већа. Закон о промету непокретности (2014), чл. 6, ст. 2 и 3. Међутим, дилема постоји код одређивања првенства прекупаца из Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, и Закона о промету непокретности. Самарџић системским тумачењем закључује да првенство треба да има сувласник добра, пре свих осталих прекупаца. Самарџић, Стефан (2015), *Досадашња примена Закона о враћању одузете имовине и обештећењу*, Министарство правде РС и GIZ, стр. 38-40. „И економским тумачењем долази се до истог закључка. Право прече куповине сувласника, широко прихваћено у домаћој теорији, успостављено је управо да би се елиминисала сувласничка заједница на одређеној ствари. Код сувласничке заједнице, право својине на ствари је подељено, па је тако ексклузивитет (су)власника у коришћењу добра смањен. Један сувласник не може самостално да га користи само у складу са својим преференцијама и буџетским ограничењем, већ мора да се прилагођава и осталим сувласницима. Што је већи број сувласника, то је појединачни ексклузивитет мањи. У таквим околностима, може доћи до неоптималног коришћења ресурса. Због тога је економски исправније предност код куповине дати сувласнику уместо неком другом прекупцу.“ Батуран (2015), *op. cit.*, 1967-1968.

³⁹⁰ Лица која по самом закону имају право прече куповине морају бити обавештена писмено о намераваној продаји и о њеним условима, иначе имају право да захтевају поништење продаје. Закон о облигационим односима, чл. 533 (законско право прече куповине), ст. 3, Закон о промету непокретности (2014), чл. 7 ст. 2. Понуде се достављају истовремено свим носиоцима права прече куповине. Закон о промету непокретности (2014), чл. 7, ст. 1. Понуда се мора учинити препорученим писмом. Закон о промету непокретности (2014), чл. 7, ст. 4.

³⁹¹ Понуда мора да садржи податке о непокретности, цени и осталим условима продаје. Закон о промету непокретности (2014), чл. 7, ст. 1.

³⁹² Ималац права прече куповине дужан је да се у року од 15 дана од дана пријема понуде писменим путем изјасни о понуди. Изјава о прихватању понуде мора се учинити препорученим писмом. Закон о промету непокретности (2014), чл. 7, ст. 2 и 3.

Дакле, када постоји право прече куповине, и иначе високи трансакциони трошкови закључења уговора о купопродаји непокретности су додатно увећани (уознавање прописане процедуре, састављање посебне писане понуде, сазнавање адресе прекупца, време које је остављено прекупцу да се изјасни, прецизније и детаљније састављање уговора итд.). Да би се заштитило право прекупца, уговорним странама су наметнути додатни трансакциони трошкови приликом ступања у купопродајни однос, што значи да овај институт представља баријеру размени.

*

* *

Проблем је што причи нема краја. Када се једном умешала у односе странака прописујући право прече куповине, држава је ушла у процес нормирања из кога нема повратка. Ограничавајући право субјектима да слободно алоцирају ресурсе, она није успела да укине њихов интерес да то ограничење некако заобиђу, или да га (још горе) злоупотребе. То је природна појава до које мора доћи ако се правне норме постављају супротно интересима субјектата, и то је дугогодишња пракса показала и доказала. Како појединци на тржишту заобиђу једно ограничење њихових интереса, законодавац и судска пракса постављају друго. Тако је држава омогућила носиоцима права да отпочну својеврсну игру мачке и миша: једни да покушају да избегну институт који им неприродно чини препреку за остварење личног интереса (увећање стања сопствене користи), а други да их у томе спрече. Све ово производи бројне трансакционе трошкове и приватним субјектима, али и држави.³⁹³ Инсистирање на опстанку права прече куповине, па чак и проширивање тог института како је предложено у Нацрту Грађанског законика РС, показује исправност Севићеве опаске да

³⁹³ Цветић наводи опасност од пренормираности, неефикасности и несврсисходности одређених правила код права прече куповине непокретности. Цветић (2002), *op. cit.* 16-17.

српски законодавац изгледа верује како примена и спровођење закона не генерише никакве трошкове.³⁹⁴

Без рационално постављеног имовинскоправног система немогуће је изградити ефикасан економски систем. Зато излаз не треба тражити у поштравању правне дисциплине и јачању апарата за доследно и дисциплиновано спровођење система који је сам по себи неефикасан.³⁹⁵ Решење је у укидању неефикасних решења, а право прече куповине је типичан пример. Већ из досадашњег излагања следи закључак да законско право прече куповине треба елиминисати из српског правног система, бар када су непокретности у питању. У наставку биће дато још аргумената у прилог том закључку.

1.3. Право прече куповине у нетржишној привреди

Социјалистичка привреда представља врсту нетржишне привреде. Овај тип привреде успостављен је у Србији након Другог светског рата, а потрајао је до слома социјалистичког система у Источној Европи 90-их година XX века.

У нетржишној социјалистичкој привреди **фактори производње** били су доминантно у јавној својини. Став тада владајуће марксистичке теорије био је да средства за производњу (капитална добра) и природни ресурси треба да буду у јавној својини да би рента коју они стварају била алоцирана свим члановима заједнице. Поједини изузеци у облику приватне својине представљали су остатке наслеђене из система који је претходио социјализму; начелно они нису били пожељни, али су толерисани из различитих политичких разлога. Ипак, идеја је била да се сви ти изузеци постепено укидају на начин који неће изазивати велики отпор становништва.

³⁹⁴ Sevic, Zeljko (1999), Law and Economics in Serbia. *Encyclopedia of Law and Economics*, Edward Elgar, University of Ghent, 342.

³⁹⁵ Маџар, Љубомир (1995), *Својина и реформа* – књига 2. Економски институт и Институт економских наука, Београд, 10.

Суштинска карактеристика нетржишне привреде је да се **алокација ресурса** не одвија путем тржишта већ путем плана. Пошто тржиште не постоји или није развијено, цене се не одређују у међусобном односу купаца и продаваца већ планским актима. Оне немају селективну функцију какву имају цене у тржишним привредама. Када су цене унапред задате, често се дешава да постоји више субјеката који су спремни да по датој цени купе одређено добро. Тада се каже да постоји вишак тражње над понудом. Такве ситуације карактеристичне су и за тржишну и за нетржишну привреду.

У тржишној привреди овај „проблем“ превазилази се једноставно путем механизма цена. Суштина тог механизма је да се цена добра подиже до оног нивоа када на страни тражње остаје онолико купаца колико има понуђених добара. Цене се у тржишној привреди једноставно прилагођавају слободном одлуком субјеката на тржишту, тако да овај механизам релативно лако функционише.

У нетржишној привреди једном одређене цене тешко се мењају. У условима када се цене одређују путем плана, може да се деси (и дешава се) да више субјеката тражи одређено добро. Тада је потребно успоставити механизам за рационасање потреба, да би се нашао онај један субјект ком је добро највише потребно.

Када су непокретности у питању, право прече куповине показало се као идеалан механизам за рационасање потреба, у складу са тада доминантним начином мишљења. Одбијајући да прихвати механизам цена, социјалистичка теорија окреће се већ превазиђеном, и у тржишним друштвима скоро напуштеном институту права прече куповине.

Правом прече куповине акцептираном у социјалистичком економском систему омогућено је постизање тада задатих циљева. Ово се пре свега односи на преношење својине на пољопривредном земљишту из приватног сектора у власништво јединица локалне самоуправе и друштвених организација које су се бавиле пољопривредном и шумском делатношћу.

Оно што је важно истаћи јесте и потпуна компатибилност тадашњих облика законског права прече куповине са ставовима тадашње не само економске већ и правне теорије. Законско право прече куповине које је тада

постојало било је потпуно у складу са тада прокламованим и дефинисаним јавним интересом, а што представља основни захтев правне теорије. Образложење пресуде Савезног врховног суда из 1962. године, којом се право прече куповине сувласника непокретности оцењује као неодговарајуће у правном поретку социјалистичке Југославије, у складу је са принципима тадашње економске теорије.³⁹⁶

1.4. Економска анализа права прече понуде у англосаксонском праву

Када се говори о праву прече куповине, интересантан је ради поређења и један институт англо-саксонског права, а то је „право прече понуде“³⁹⁷. Код овог института власник је дужан да приликом продаје добра прво обавести имаоца права прече куповине (прекупца) о намераваној продаји. Тада прекупац има право да продавцу први да понуду за куповину добра. Продавац може одмах да прихвати понуду, али може то да учини и касније, након што провери цене које су остали купци спремни да плате.³⁹⁸

Право прече понуде ставља купца у положај који има лицитант у холандском моделу лицитације. Када постоји право прече понуде, прекупац је тај који нуди цену и услове куповине а не продавац.

³⁹⁶ „Раније постојећи друштвени интерес, који је у историјским условима прошлих времена оправдавао одредбе закона и правну праксу о пречем праву куповине смесничара, очевидно не постоји више у условима друштвено-економског и правног поретка Југославије. У друштвеном уређењу Југославије земљиште начелно важи као добро од општег интереса, које се мора искоришћавати сагласно законом утврђеним општим условима којима се обезбеђује рационално искоришћавање земљишта и други општи интереси. Томе циљу у одговарајућој мери служи и слобода промета земљишта између правних лица о којој говори члан 5 као један од правних услова за унапређење производње личним радом, у границама и условима које закон одређује. Не губи се, наравно, из вида друштвено усмеравање у правцу подривљавања производње практичним облицима кооперације са социјалистичким привредним организацијама. Томе циљу служи и ограничење таквог промета земљишта установљавањем пречег права куповине у корист друштвених привредних организација, које се законом установљује очевидно ради унапређења социјалистичке привреде и социјалистичких привредних односа у пољопривреди и на шумском земљишту. Томе више не одговара и нема друштвеног оправдања архаични облик акумулације земљишта у приватном власништву и посредством остваривања пречег права куповине смесничара, сродника и сл.“ Савезни врховни суд, Рев. 2605/62 од 9.2.1962. године. Збирка судских одлука, књ. VIII, св. 1, одл. бр. 45.

³⁹⁷ Енг. „*Riht of first offer*“. У коришћеним радовима домаћих аутора који се баве правом прече куповине, о институту права прече понуде, веома сличном праву прече куповине, није било речи.

³⁹⁸ Kahan; Sundaram (2012), *op. cit.*, 332.

Када добије обавештење о намераваној продаји добра на ком има право прече понуде, прекупац се налази у дилеми коју цену да понуди. Ако одмах понуди своју резервациону цену, он ће бити тај који ће на крају купити добро, под условом да је његова резервациона цена већа од резервационе цене трећег лица ($v_2 > v_3$; $v_2 = p$). У том случају, ефикасност би била максимизирана, јер је непокретност алоцирана прекупцу, који је највише и вреднује и који је спреман да за њу највише и плати. Такође, и продавац је максимизовао сопствену корист, јер је постигао највећу могућу цену. Међутим, у том случају прекупац не остварује никакав вишак, односно разлику између своје резервационе цене и купопродајне цене.

Зато прекупац одлуку о цени коју би понудио доноси у односу на цену за коју очекује да би је платило треће лице. Цена коју понуди прекупац (p_2) мора бити већа или једнака цени коју је понудило то лице ($p_2 \geq p_3$) да би му продавац продао добро. Ако продавац то не учини, прекупац има право да тражи од суда да му ту ствар додели. Међутим, економска логика каже да ће му продавац, уколико се понаша рационално, свакако продати добро јер ће тако и његова корист бити максимизирана. Нема сукоба интереса, па не би требало ни да дође до спора. Резултат је ефикасан у смислу Парета јер је добро прибавила страна која је била спрема и највише да плати, а у зависности од успешности процене конкурената прекупац можда успе и да оствари вишак (разлика $v_2 - p_2$).

Међутим, уколико прекупац потцени спремност трећег лица да плати добро, па понуди цену која је нижа од понуђене цене трећег лица ($p_2 < p_3$), резултат трансакције ће и даље бити позитиван јер је ипак дошло до повећања ефикасности.³⁹⁹ Ипак, решење није оптимално у смислу Парета јер прекупац више преферира предмет купопродаје од трећег лица (али то није показао својом понудом). Тада прекупцу остаје само да покуша да откупи ствар од новог власника – трећег лица.

Може се прво закључити да су право прече куповине и право прече понуде доста слични, али да имају и значајне резлике. Најважнија сличност

³⁹⁹ Ситуација у којој се нечији положај поправи, а да се при том не наруши положај другог лица, назива се Парето-побољшање. Јовановић (2008), *op. cit.*, 30.

два института се огледа у обавези власника ствари да је понуди прекупцу, јер он има право првенства. То је најзначајнија привилегија коју прекупац има. Ипак, разлика се огледа у томе ко је обавезан да понуди цену: код права прече куповине то је продавац, код права прече понуде прекупац. Што се тиче трансакционих трошкова све што је речено за право прече куповине, важи и за право прече понуде.

Када се пореде ова два института (право прече куповине и право прече понуде), може се закључити да овај други представља бољи начин да се постигне ефикасност као задани циљ. Њиме се, са једне стране, ствара подстицај прекупцу да одмах открије своју резервациону цену, чиме му се на неки начин смањује простор да саботира договор између власника и трећег лица стварајући им додатне трансакционе трошкове. Ипак, сама чињеница да се власник *мора* обратити прекупцу, производи на неки начин трансакционе трошкове које он можда не би чинио.

Што се економије тиче, не постоје разлози за обавезно постојање ни једног, ни другог института: стављање одређене категорије купаца у привилегован положај неће повећати ефикасност економије нити друштвено благостање. Напротив, њима се само стварају услови за потенцијално смањење кооперативног вишка који настаје разменом. Зато нема оправдања да се прописују институти који субјектима унапред намећу неке трансакционе трошкове за које они не сматрају да ће им донети корист.

1.5. Поједини облици права прече куповине непокретности у српском праву

Већ из претходне анализе недвосмислено произлази закључак да је законско право прече куповине непотребно. Међутим, правници истрајавају не само на његовом одржавању у правном систему него чак и на његовом проширењу. Као што је наведено, у српском правном систему када су непокретности у питању, за сад постоји право прече куповине сувласника непокретности и право прече куповине власника суседне парцеле пољопривредног земљишта. Ова два облика права прече куповине налазе се

и у актуелном нацрту Грађанског законика РС. Иако је у питању један институт, аргументи за њихово постојање су различити, па ће сваки од њих бити предмет посебне анализе.

1.5.1. Право прече куповине сувласника непокретности

(Не)оптималност сувласничке заједнице на непокретности

Основни аргумент у прилог постојању права прече куповине сувласника је да се њиме наводно олакшава елиминација или упрошћавање сувласничке заједнице, као неоптималног облика својине у односу на ситуацију када постоји само један власник. У први план се ставља конфликтност интереса сувласника. Стављањем (осталих) сувласника у повољнији положај код продаје удела, повећава се вероватноћа да ће управо неко од њих откупити удео пре него треће лице чиме ће се број сувласника смањити, или ће сувласничка заједница потпуно нестати.⁴⁰⁰

Сусвојина на непокретности постоји када два или више лица имају право својине на њој, сваки према своме уделу. Подељено је дакле право својине на ствари, а не сама ствар. Правна природа сусвојине је сложена. Са једне стране, сувласник има право на свој удео којим може располагати без сагласности осталих сувласника.⁴⁰¹

Друго право које сувласник има јесте право на самој ствари у заједници са осталим сувласницима. „Ниједан од сувласника не може самостално предузимати материјалне акте нити правне послове у односу на

⁴⁰⁰ „Поједностављење својинских односа је и општи и појединачни интерес“. Цветић (2002), *op. cit.*, 26. „Овим институтом се у првом реду тежило да се сувласнички односи на одређеној ствари све више упросте или нестану, јер су ти односи редовно извор разних спорова и неприлика, тако да овај правни институт има врло корисну улогу у уређењу и стабилизацији грађанскоправних, имовинских односа у целини, пошто је оправданије да сувласник повећа свој удео и да се тиме смањи број сувласника, или ако их је било само два да се укине сувласнички однос него да дође други сувласник“. Ђуровић, Радомир (1963): Право прече куповине сувласника непокретности. *Југословенска адвокатура*, бр. 6, 16. Видети још и: Станковић; Орлић (1982), *op. cit.*, 216-220. Милошевић (1965), *op. cit.*, 211 и други.

⁴⁰¹ Станковић; Орлић (1982), *op. cit.*, 213.

ствар без сагласности осталих сувласника.⁴⁰² Сувласници заједно држе и употребљавају ствар и управљају стварју.⁴⁰³

Сусвојина на непокретностима може настати вољом сувласника. Међутим, најчешће настаје наслеђивањем; дакле, не по вољи сувласника већ по основу закона или тестаментa.⁴⁰⁴ Када су економски резултати у питању, начин настанка сувласничке заједнице сам по себи није од значаја. Међутим, чињеница да сусвојина настаје и вољом појединаца (сувласника) говори да она сама по себи није неоптимална.

За економију једна од основних карактеристика права својине је његов **ексклузивитет**.⁴⁰⁵ Овај појам значи овлашћење власника да самостално користи ствар на начин који њему доноси највећу корист, без било каквог утицаја других лица. Другим речима, искључена је могућност да друга лица утичу на одлуку власника везано за коришћење ствари. Држава, гарантујући појединцима право својине над ресурсима, омогућава ефикасно коришћење тих (ограничених) ресурса.

Код сувласничке заједнице (ексклузивно) право својине на ствари је подељено између више лица. Тиме је ексклузивитет (су)власника у коришћењу смањена. Ниједан сувласник нема ексклузивно право да ствар употребљава, односно да ужива њене плодове или да располаже њоме, већ у том смислу мора своје интересе да прилагођава интересима осталих сувласника.⁴⁰⁶ Што је већи број сувласника, то је појединачни ексклузивитет

⁴⁰² *Ibid*, 215.

⁴⁰³ *Ibid*, 220-228.

⁴⁰⁴ „Мада се сусвојина може стећи на основу уговора (о куповини, поклону, размени, ортаклуку), одражаја, деобом заједничке имовине брачних другова, случајно (када се ради о смеси или спајању ствари различитих власника, односно преради туђе ствари), чињеница је да највећи број сувласничких заједница настаје деобом заоставштине.“ Цветић (2002), *op. cit*, 107.

⁴⁰⁵ Енг. *exclusivity*, могло би се превести и као искључивост. Наведено према: Schäfer, Ott (2004), *op. cit*, 85-86.

⁴⁰⁶ Централно правно и економско питање код сувласничке заједнице јесте како координисати супротстављене преференције и поступке сувласника. Tracht, Marshall E. (1999), *Co-ownership and Condominium. Encyclopedia of Law and Economics, Edward Elgar, University of Ghent, 63.*

мањи. Због непостојања ексклузивитета, у одређеним случајевима може (али не мора!) доћи до неоптималног коришћења непокретности.⁴⁰⁷

Први случај неоптималног коришћења непокретности у сусвојини јесте ситуација када постоје **различите преференције** сувласника. У ситуацијама када постоји ексклузивитет само једног власника, омогућено је коришћење непокретности на начин који ће власнику донети највиши ниво користи, у складу са преференцијама (јединог) власника. Када постоји сувласничка заједница, корист је максимизована само ако постоји једнакост преференција сувласника.

Други проблем везан је за појаву **негативних екстерналија**. На пример, могуће је да један сувласник у заједничком стану живи веома аљкаво и неуредно, не водећи бригу о осталим сувласницима којима то смета. На тај начин, он им ствара неку врсту трошка у виду умањене користи од добра на ком имају право сусвојине.⁴⁰⁸

Трећи проблем се односи на ситуације када један од сувласника поступа у складу са стратегијом **бесплатног корисника**, односно **слепог путника**⁴⁰⁹. Када на одређеном добру постоји право својине само једног власника, тај власник је овлашћен да ужива сва права везана за непокретност као и све обавезе које се тичу њеног коришћења. У ситуацијама када постоји сувласничка заједница, ова права и обавезе су подељени између сувласника. Сувласници су дужни да се понашају у складу са стандардом доброг домаћина. Међутим, у бројним конкретним ситуацијама веома је тешко прецизно одредити шта је право или обавеза одређеног сувласника. У таквим ситуацијама често један од чланова сувласничке заједнице посеже за

⁴⁰⁷ Екстреман пример је заједничко добро, које је у својини целокупне друштвене заједнице. Код заједничког добра, не постоји ексклузивитет ниједног појединца, већ сви чланови заједнице имају могућност његовог неограниченог коришћења. Schäfer, Ott (2004), *op. cit.*, 85. У грађанскоправном смислу, ово је опште добро (*res communes omnium*), она нису предмет ичијих стварних права, па самим тим ни стварноправних односа. Међутим, то не значи да на тим добрима не може да се успостави јавна власт – империјум државе. Напротив, редован је случај да држава на основу свог суверенитета (а не власништва у грађанскоправном смислу) води бригу о тим добрима и управља тим добрима. Gavella, Nikola (2007), *Stvarnopravni odnos. Stvarno pravo, svezak I, Narodne novine, Zagreb*, 136-137.

⁴⁰⁸ Tracht (1999), *op.cit.*, 66.

⁴⁰⁹ Енг. *Free rider*.

стратегијом слепог путника, што може довести до неоптималног коришћења добра у сусвојини.

Проблем слепог путника представља покушај једног сувласника да се бесплатно окористи о другог, смањујући сопствене трошкове, а максимизујући сопствену корист на терет другог сувласника. Бирање стратегије слепог путника може бити оптимално са индивидуалног гледишта, али је оно неефикасно на нивоу друштва.⁴¹⁰

Сви ови проблеми последица су подељеног ексклузивитета, односно права својине на непокретностима. „Хеуристично решење за алокацију или ограничење коришћења права ради постизања ефикасног резултата познато је као **'принцип јединог власника'**“.⁴¹¹ Ради превазилажења спора везаног за начине коришћења непокретности у сувласничкој заједници, треба поћи од питања како би једини власник користио непокретност да би из ње извукао максималну корист.⁴¹²

Неоптимално управљање сувласничком стварју приморало је и српског законодавца да успостави макар оквирна правила којима би се овај проблем колико – толико каналисао. Сувласници према Закону о основама својинскоправних односа⁴¹³ заједнички управљају стварима. За предузимање послова редовног управљања је потребна сагласност сувласника чији делови заједно чине више од половине вредности ствари. Међутим, ако сувласници не могу да постигну сагласност, а предузимање посла је неопходно за редовно одржавање ствари, могу затражити интервенцију суда у ванпарничном поступку.⁴¹⁴ За предузимање послова који прелазе оквир редовног управљања (отуђење целе ствари, промена намене ствари, издавање целе ствари у закуп, заснивање хипотеке на целој ствари,

⁴¹⁰ Hal, Varijan R. (2010), *Intermediate Microeconomics, A Modern Approach* (српско издање: Микроекономија, модеран приступ). 7th Edition (седмо издање), Економски факултет Универзитета у Београду, Београд, 669.

⁴¹¹ Енг. *The sole-owner principle*. Преведено из: Schäfer, Ott (2004), *op. cit*, 440.

⁴¹² Schäfer, Ott (2004), *op. cit*, 440.

⁴¹³ Закон о основама својинскоправних односа, чл. 15.

⁴¹⁴ Закон о ванпарничном поступку, *Сл. гласник СРС*, бр. 25/1982, 48/1988, и *Сл. гласник РС*, бр. 46/1995, 18/2005, 85/2012, 45/2013, 55/2014, 6/2015, 106/2015, Глава IX (уређење управљања и коришћења заједничке ствари), чл. 141-147.

заснивање стварних службености, веће поправке и сл.) потребна је сагласност свих сувласника.⁴¹⁵

Правне норме звуче јасно, али када их треба спровести у пракси, долази до значајних проблема. Веома је тешко законодавној или судској власти да одреди колико би често требало косити травњак, кречити стан или брисати прашину, уколико су преференције и материјално стање сувласника толико различити да они сами не могу да нађу заједнички језик. Помоћ економије, у виду сугестије суду да треба ценити односе користи и трошкова, мало може у пракси да помогне, јер се индивидуалне користи не могу мерити. Зато интервенција суда ствара изузетно високе трансакционе трошкове па је често неподесна, посебно када су ситније ствари у питању. Исти закључак износе и Шефер и От, који кажу да је принцип јединственог власника вредан хеуристички, али не може увек бити коришћен због недостатка потребних информација.⁴¹⁶

Дакле, међусобна права нису апсолутно јасно одређена, те у пракси може доћи до спора око тумачења законских одредби. Такође, трансакциони трошкови судске интервенције су изузетно високи, те је она оправдана само у изузетно важним случајевима. Према томе, у конкретном случају не морају бити испуњене основне претпоставке Коузове теореме да би стране у међусобној координацији постигле ефикасан резултат. Ово најчешће важи за сувласничке заједнице које су настале мимо воље сувласника (нпр. бивши санаследници), или када су односи између сувласника из неког разлога поремећени (нпр. бивши брачни другови).

Међутим, када сувласници успеју да ускладе своје интересе, **постојање сувласничке заједнице може бити рентабилно**. Примера ради, заједничким улагањем две стране може се створити сувласничка заједница на непокретности која ће обема странама доносити профит. Због тога се она не може унапред оценити као неоптимална.⁴¹⁷

⁴¹⁵ Управљање сувласничком стварју (лат. *administratio*), Станковић; Орлић (1982), *op. cit.*, 223-228.

⁴¹⁶ Schäfer, Ott (2004), *op. cit.*, 441.

⁴¹⁷ Да је сувласничка заједница сама по себи неоптимална, не би је требало ни успостављати.

Продаја сувласничког дела, деоба непокретности и право прече куповине

У српском праву постоји опште право прече куповине сувласника непокретности. Како је већ наведено, оно је из обичајног права српског народа прихваћено у Српском грађанском законнику и Општем имовинском законнику. Након Другог светског рата судови у АП Војводини нису признавали право прече куповине, док су они на простору централне Србије то чинили.⁴¹⁸ Тадашњи Савезни врховни суд је 1963. године, прихватајући решења примењивана на територији Словеније, Хрватске и Војводине, укинуо ово право. Суд је у поступку ревизије заузео став да је право прече куповине сувласника супротно социјалистичком систему, па га због тога не треба применити у правном поретку Југославије.⁴¹⁹ На том решењу остаће и Закон о промету непокретности из 1981. године. Ипак, Законом о промету непокретности 1998. године поново је враћено у српски правни систем, чиме се удовољило захтевима тадашње правне доктрине у Србији.⁴²⁰ Такође, налази се и у нацрту Грађанског законика РС, с тим да ту није ограничено искључиво на непокретности.⁴²¹

Када један од сувласника продаје свој удео на непокретности, остали сувласници имају право прече куповине. Првенство имају сувласници са

⁴¹⁸ Милошевић (1965), *op. cit.*, 205-212.

⁴¹⁹ Између осталог, наводи се да је „битна карактеристика поменутог ранијег правног правила о пречем праву куповине смесничара у погледу земљишта у томе што с једне стране привилегише смесничаре из разлога који су у то време уважавани као разлози општег интереса, а с друге стране ограничава слободу власника да прода по својој вољи.“ Пресуда Савезног врховног суда Рев. 2605/62 од 9. марта 1963. године. Видети још и: Милошевић (1965), *op. cit.*, 204-205 и даље; Станковић; Орлић (1982), *op. cit.*, 217 и даље.

⁴²⁰ Позитиван став у погледу права прече куповине сувласника изразили су: Вуковић, Михајло (1950), *Основи стварног права*, Школска књига, Загреб, 54; Константиновић, Михаило (2006), *Облигације и уговори: скица за Законик о облигацијама и уговорима*. Службени гласник СЦГ, Београд (чл. 464, ст. 3), Београд, 142; Спаић, Војислав (1971), *Грађанско право: општи дио и стварно право*, Универзитет у Сарајеву, 590-592; Гамс, Андрија (1980), *Основи стварног права*, научна књига, Београд, 83; Стојановић (1977), *op. cit.*, 199; Ђуровић, Радомир (1963), *Право прече куповине сувласника некретнина, Југословенска адвокатура*, год. 10, бр. 6, Савез адвокатских комора Југославије, Београд, 13-21; Милошевић (1965), *op. cit.*; Орлић, Миодраг (1969), *Продаја сувласничког дела стамбене зграде, Југословенска адвокатура*, бр. 1-2; Цветић (2002), *op. cit.*, 101-112; Милошевић (1965), *op. cit.*, 211.

⁴²¹ Нацрт Грађанског законика РС, чл. 753 и 1831.

већим уделом, а ако су удели једнаки, продавац има право да одлучи коме ће од њих продати.

Да би се представили економски ефекти права прече куповине сувласника, биће искоришћен модел сувласничке заједнице са два сувласника, од којих је један продавац, а други прекупац. Оба сувласника имају једнаке уделе.

Анализираће се и међусобно упоредити **два правна института**. Један је раскидање сувласничке заједнице деобом непокретности, а други продаја сувласничког удела. Након тога ће бити дат осврт на место института права прече куповине сувласника непокретности у постојећем правном систему. Идеја је да се покаже да се сви циљеви којима се правда постојање овог института могу постићи и без њега, и то на ефикаснији начин.

Први институт којим сувласник непокретности може разменити своје право за новац јесте **деоба непокретности**. Сувласник има право да у свако време захтева деобу (непокретне) ствари, осим у време у које би та деоба била на штету других сувласника, ако законом није другачије одређено.⁴²² О „деоби одлучује сваки сувласник слободно, без обзира на противљење осталих сувласника.“⁴²³ Међутим, о начину на који ће се извршити деоба, сувласници одлучују споразумно. Деоба може бити физичка (натурална) и цивилна (грађанска). Сувласници могу непокретност или физички поделити, или одлучити да се она прода да се добијена вредност подели сразмерно величини удела.

Уколико сувласници не могу постићи споразум о начину деобе, одлуку доноси суд. „Судска деоба се спроводи према правилима о ванпарничном поступку, ако међу сувласницима нема спора о дотадашњим сувласничким односима, и ако су сувласници затражили судску деобу стога што не могу да се сагласе о начину деобе. Ако међу сувласницима постоји спор о предмету

⁴²² Закон о основама својинскоправних односа, чл. 16 ст. 1.

⁴²³ Стојановић, Драгољуб; Поп-Георгијев, Димитар (1986), Коментар Закона о основним својинскоправним односима. Треће проширено издање, Сл. лист СФРЈ, Београд, 73.

деобе, о праву сусвојине или о томе колики су сувласнички удели, о деоби ће се одлучивати у парничном поступку.“⁴²⁴

Физичка или натурална деоба (уколико је могућа и исплатива), донеће продавцу ексклузивно право својине на одређеном делу непокретности. Уместо једног добра на коме постоји подељено право својине, после деобе остају два непокретна добра где сваки сувласник има ексклузивно право својине само на једном. Уколико један од (сада већ бивших) сувласника жели да отуђи свој део, онај други је у том случају на тржишту потпуно изједначен са трећим лицима. Алокација ресурса одвија се према свим законима тржишта, и са свим последицама које оно производи. Основни проблем код овог института је што се многе непокретности физички не могу поделити, тако да он није увек примењив у пракси.

Цивилна деоба (продајом целе ствари и поделом добијеног новца) као друга опција такође представља оптимално решење са аспекта ефикасности алокације. У овом случају продаје се целокупна непокретност на којој постоји ексклузивно право сувласника, након чега се добијени новац дели према величини сувласничких удела.⁴²⁵ Сва заинтересована лица имају могућност да се нађу у улози купца⁴²⁶, који плаћањем цене постаје власник ексклузивног, неподељеног права својине на целокупној непокретности. Ресурси су алоцирани на ефикасан начин, јер је право својине прешло у руке оног субјекта који га највише вреднује (било да је то један од дотадашњих сувласника, било треће лице). Такође, пошто се продаје неподељено право својине, нема препреке да цена коју добијају дотадашњи сувласници буде максимизована. Добијена цена дели се према проценту удела, тако да нема никакве прерасподеле вредности између (бивших) сувласника.

Цивилна деоба није идеална и такође има својих мана, а то су пре свега високи трансакциони трошкови. Уколико се врши судским путем (а то је

⁴²⁴ Одлука Врховног суда СР Србије, Гж. 317/62, *Збирка судских одлука из области грађанског права*, Београд, 1972, одл. бр. 1679, наведено према: Стојановић; Поп-Георгијев (1986), *op. cit.*, 73.

⁴²⁵ Закон о основама својинскоправних односа, чл. 16, ст. 2.

⁴²⁶ Треба нагласити да сваки од сувласника може купити непокретност која је предмет продаје у поступку деобе. Наравно, он тада плаћа само део те цене, јер неће сам себи исплаћивати за свој удео.

случај када сувласници не могу да постигну компромис те да то сами учине), корист од ове опције је умањена због постојања високих судских трошкова (укључујући ту и трошак протеча времена до окончања поступка). Такође, ангажовање судског апарата може довести до погоршања односа између сувласника јер је оно морално непожељно ако су у питању сродници или сарадници.⁴²⁷ Међутим, ово је и даље боља опција од права прече куповине, јер се у случају несагласности остваривање права прече куповине спроводи у парничном, а деоба у ванпарничном поступку. Трошкови парничног поступка су свакако виши него трошкови ванпарничног поступка, према томе деоба је и даље супериорнији правни институт.

Други институт који сувласнику стоји на располагању јесте **продаја сувласничког удела**. Продавац може свој удео продати било другом (преосталом) сувласнику („деоба исплатом удела“⁴²⁸), било трећем лицу.

Проблем који се овде јавља тиче се цене која се може постићи за продају сувласничког удела. Мало које треће лице је заинтересовано за накнадни улазак у сувласничку заједницу куповином удела, из разлога који су поменути (дивергентне преференције, негативне екстерналије, проблем слепог путника). Ово посебно важи уколико са сувласником који остаје у заједници нема сагласности везано за коришћење непокретности. Та се чињеница негативно одражава и на цену коју су трећа лица спремна да плате за куповину удела.

Искуство, али и економска логика говоре да је сувласник највише заинтересован за куповину преосталог сувласничког удела,⁴²⁹ јер ће откуп преосталог дела њему донети већу корист него било ком трећем лицу. Куповином преосталог удела он стиче ексклузивно право на непокретности, чиме се вредност његовог права изражена кроз цену по правилу увећава.⁴³⁰ Како примећују Шафер и От, што је већи ексклузивитет имовинског права, то

⁴²⁷ И овај губитак користи економија третира као трошак.

⁴²⁸ Станковић; Орлић (1982), *op. cit.*, 234.

⁴²⁹ Исто и код; Станковић; Орлић (1982), *op. cit.*, 219.

⁴³⁰ Две половине сувласничких удела коштају у збиру мање него једно неподељено право својине.

је већа и тржишна цена и обрнуто.⁴³¹ Прираст користи за сувласника (бившег санаследника) од куповине преосталог удела може бити још и већи уколико наслеђена непокретност за њега има афекциону вредност (породична кућа, „дедовина“, имовина наслеђена од предака), што је често случај са наслеђеним добрима.

Проблем алокације се своди на разрешење дилеме – коме треба да припадне добро (у овом случају сувласнички удео на непокретности) након размене. Кључ за решење проблема алокације, али и тачка од које се раздвајају школе мишљења, јесте механизам којим се решава ова дилема.

Неокласична економска доктрина каже да алокација ресурса треба да се одвија путем механизма цена, и нема ниједног економског аргумента да се од тог правила у овом случају одступи. Уколико други сувласник више од трећег лица вреднује удео који је предмет продаје, онда треба да понуди и већу цену. Наравно, важи и обрнуто.

Поставља се питање и који су разлози због којих се један од сувласника опредељује за продају удела, ако већ постоји могућност да цена коју ће добити неће бити висока као што би могла бити у случају цивилне деобе. Разлог треба тражити у много већим трансакционим трошковима код цивилне деобе него код продаје удела (чак и са правом прече куповине), јер се у тој прилици мора ангажовати и судски апарат.⁴³² Ангажовање судског апарата може довести и до погоршања односа између сувласника јер је морално непожељно ако су у питању сродници или сарадници,⁴³³ па су и једна и друга страна заинтересоване да се проблем реши на јефтинији и лакши начин по обе стране.

Када се по страни оставе емотивни односи између чланова породице, поменути високи трансакциони трошкови представљају мотив сувласнику-продавцу да се прво обрати преосталом сувласнику и да покуша да од њега за свој удео добије цену којом би био задовољан. И преостали сувласник има

⁴³¹ Schäfer, Ott (2004), *op. cit.*, 86: „*The more exclusive the property right, the higher the market price and vice versa*“.

⁴³² Често се у пракси дешава да сувласници физички изврше деобу непокретности, али да због високих трансакционих трошкова промену фактичког стања не унесу у јавни регистар.

⁴³³ Ово је посебно значајно када су у питању сувласници који су у родбинским односима (често бивши санаследници), бивши брачни другови итд.

мотив да понуди нешто вишу цену него што би то учинило било које треће лице, само да би избегао за њега неповољнију опцију каква је цивилна деоба.

Ако постоји право прече куповине, преостали сувласник-прекупац плаћа резервациону цену трећег лица, не више. Међутим, резервациона цена трећег лица (v_3) је због непостојања ексклузивитета по правилу мања него што би била када би ексклузивитет постојао. Због проблема са неусаглашеним преференцијама потенцијалног купца-трећег лица и прекупца, негативним екстерналијама и проблемом слепог путника, очекивана корист трећег лица од непокретности је умањена, па је због тога умањена и цена коју је треће лице спремно да плати за удео. Са друге стране, прекупцу је омогућено да откупи удео на непокретности од сувласника-продавца управо по тој сниженој цени, тиме стекне ексклузивитет, а тиме се тржишна вредност његове имовине аутоматски увећава. Дакле, право прече куповине код продаје сувласничког удела значи само прераспodelу у корист сувласника-прекупца који је свакако већ у бољој позицији. Прекупац добија ренту у висини разлике између своје резервационе цене и цене уговорене између продавца и трећег лица.

Са друге стране, због постојања права прече куповине повећавају се трансакциони трошкови продаје сувласничког удела, што такође представља прераспodelу у корист прекупца.

На крају, треба сагледати аргументе оних који заговарају задржавање права прече куповине сувласника непокретности. Основни аргумент који је већ помињан јесте да се правом прече куповине сувласника доприноси **поједностављењу својинских односа** смањивањем броја оних који управљају, што је интерес како сувласника тако и друштва. Чак и да се уз све оградe унапред прихвати став да је сувласничка заједница неоптимално решење, спорно је на који начин право прече куповине доводи до њеног поједностављења.

Основна претпоставка код овог аргумента је погрешна, јер до поједностављења сувласничке заједнице не долази због права прече куповине сувласника, него због одлуке једног од њих да свој део отуђи. Већ је речено да право прече куповине доводи до тога да прекупац не мора да

открива своју резервациону цену која је по правилу већа од резервационих цена трећих лица, већ плаћа само цену коју су уговорили продавац и треће лице. Проблем који се на први поглед не види, а који логично и практично произлази из чињенице да сувласник непокретности не може добити довољно високу цену за свој сувласнички удео, - управо је смањена понуда сувласничких удела! Ако је цена која се може добити за одређено добро нижа, то су (су)власници мање спремни да га продају и обрнуто, што директно следи из закона понуде. Управо немогућност да добију довољно високу цену за свој удео на непокретности, одвраћа потенцијалног сувласника од продаје. Последица је смањена понуда сувласничких удела. Тако многе сувласничке заједнице на непокретностима опстају, и право прече куповине у том смислу не само што није од користи већ има и супротно дејство. Елиминација права прече куповине сувласника довела би до тога да су цене које се постижу продајом сувласничког удела веће, па самим тим ће и понуда бити већа, што даље значи смањење броја сувласничких заједница.

Може се из изнетог закључити да право прече куповине сувласника непокретности нема позитивних ефеката на побољшање ефикасности економије. Њиме се само врши прерасподела богатства од једног сувласника ка другом. Негативни ефекти се пре свега односе на повећање трансакционих трошкова продаје удела на непокретностима. Дакле, при постојању права прече куповине сувласника, повећани су трошкови размене права на непокретностима, а позитивних ефеката када је реч о ефикасности економије готово да и нема.

И **правни аргументи** говоре против овог решења. Правом прече куповине ставља се у привилегован положај сувласник који остаје у заједници, у односу на онога који се одлучио на продају свог дела, као и у односу на трећа лица која се могу јавити као купци. У питању је искључиво заштита приватног интереса сувласника, и нема никаквог јавног интереса када је постојање овог института у питању. Како се законско право

установљава само у јавном интересу, отпада основни критеријум за задржавање законског права прече куповине сувласника непокретности.⁴³⁴

Инсистирање на поједностављењу својинских односа само по себи је непотребно, јер није свака сувласничка заједница неоптимална.⁴³⁵ Исправније би било insistирати на институцијама које омогућавају ефикасну алокацију ресурса. У том смислу, **решење у складу са Коузовом теоремом** би требало тражити у снижавању трансакционих трошкова код продаје сувласничких удела и код раскидања сувласничке заједнице деобом имовине. Уз јасно дефинисање имовинских права, резултат ће бити ефикасан и нема потребе за интервенцијом државе на овом пољу.

1.5.2. Право прече куповине власника суседног пољопривредног земљишта

Закон о промету непокретности предвиђа и постојање права прече куповине власника суседног пољопривредног земљишта. Власник који намерава да прода пољопривредно земљиште дужан је да га претходно понуди власнику суседног пољопривредног земљишта.⁴³⁶ Ово решење налази се и у основном тексту нацрта Грађанског законика РС.⁴³⁷ У случају када има више лица чије се пољопривредно земљиште граничи са пољопривредним земљиштем продавца, првенство у остваривању права прече куповине има власник суседног земљишта чије се пољопривредно земљиште претежним делом граничи са земљиштем продавца. Ако има више лица чије се пољопривредно земљиште претежним делом граничи са земљиштем продавца, а граничне линије су једнаке, предност између њих има власник суседног земљишта чија је површина највећа.⁴³⁸ У остваривању

⁴³⁴ Детаљније о легитимитету ограничења права својине у јавном интересу, видети: Хибер, Драгор (1998), *Својина у транзицији – реприватизација и повратак начелу неповредивости права својине*. Правни факултет Универзитета у Београду, 52-57.

⁴³⁵ Као што је већ речено, да је сувласничка заједница сама по себи неоптимална, онда тај институт не би требало ни да постоји.

⁴³⁶ Закон о промету непокретности (2014), чл. 6, ст. 1.

⁴³⁷ Нацрт Грађанског законика, чл. 753, ст. 1, тч. 5, и 1915, ст. 1, тч. 5. Уз чл. 753 је понуђена и алтернатива да се ова одредба брише.

⁴³⁸ Закон о промету непокретности (2014), чл. 6, ст. 2.

права прече куповине власник суседног земљишта је по редоследу иза сувласника земљишта које је предмет продаје.⁴³⁹

Историјски гледано, право прече куповне настало је са циљем да се спречи отуђење земљишта ван круга сродника и саплеменика. Како су дељењем заједничког имања сродници постајали суседи, правом прече куповине суседног пољопривредног земљишта су стари правни системи покушали да спрече ову (тада) нежељену појаву. То је био основни мотив за успостављање овог института. Са буржоаским кодификацијама дошло је до драстичног ограничавања, у појединим случајевима чак и укидања свих облика законског права прече куповине. У социјалистичком систему, са наглашеном етатизацијом долази до неке врсте ренесансе права прече куповине. Право прече куповине пољопривредног земљишта у то време је било установљено пре свега у корист друштвених организација које су се бавиле пољопривредном производњом.

Главни аргумент за оправдање права прече куповине власника суседног пољопривредног земљишта је да је на већим парцелама већа и ефикасност производње због нижих трошкова, односно да због тога веће парцеле имају и већу продуктивност.⁴⁴⁰ Ова тврдња може да буде тачна, али и не мора. Већа парцела земљишта може да значи и мање транспортне трошкове, рентабилност улагања у изградњу скупљих инфраструктурних објеката за пољопривредну производњу, већих пољопривредних машина, или предузимања заштитних мера итд. Из тог разлога неки сматрају да је оправдано подстаћи укрупњавање земљишних парцела. Ипак, не мора да значи да ће то тако и бити. Могуће је да се суседима не исплати додатно улагање, тако да укрупњавање у пракси не мора имати никакав утицај на

⁴³⁹ Закон о промету непокретности (2014), чл. 6, ст. 3.

⁴⁴⁰ Овај аргумент користе готово сви аутори који се залажу за постојање овог правног института. Нпр. Ерцеговчевић: „Поента института права прече куповине пољопривредног земљишта (...) је у економској логици – у захтеву да се посед не уситњава.“ Ерцеговчевић, Михаило (1992), Утврђивање „истих услова“ код повреде права прече куповине пољопривредног земљишта. *Бранич*, бр. 1, 35. Најбоље и најдеталније образложење овог аргумента даје Цветић: „Постојање законског права прече куповине пољопривредног земљишта (...) може се оправдати једино општим интересом да се спречи уситњавање поседа, односно да се омогућавањем њеног укрупњавања и стварањем услова за његово коришћење искључиво за пољопривредну производњу, оно што више рационализује“. Цветић (2002), *op. cit.*, 222.

ефикасност производње. Са друге стране, неки други произвођачи би и на мањој парцели могли произвести већи аутпут, због веће продуктивности осталих фактора производње. Да ли ће последица укрупњавања бити увећана ефикасност пољопривредне производње или не, једино тржиште може оценити и никаква предвиђања се не могу дати унапред.

Међутим, питање које присталице права прече куповине пољопривредног земљишта и не дотичу, а за анализу права прече куповине је кључно, јесте (опет) **цена по којој се постиже ово укрупњавање земљишта**. Правом прече куповине постиже се да прекупац приликом куповине не плаћа своју резервациону цену, већ резервациону цену осталих купаца. Да ли ће доћи до повећања ефикасности производње укрупњавањем земљишта или не, о томе суд једино може да донесе тржиште. Земља је фактор производње, и за њу (према становишту неокласике) важе сви закони тржишта као и за друге факторе (наравно уз одређене специфичности). Ако већа земљишна површина има већу продуктивност, онда би власник суседног земљишта требало да буде спреман да понуди и вишу цену, јер му суседна парцела доноси већу појединачну корист него било ком другом потенцијалном купцу.⁴⁴¹

Други проблем код права прече куповине пољопривредног земљишта јесу **повећани трансакциони трошкови** алокације ресурса. Компликована процедура (која је неопходна ради избегавања злоупотребе права) отежава и успорава редовно одвијање промета.⁴⁴² Да би се заштитили прекупци, успостављене су бројне обавезе продавцу, које му увећавају трошкове. Такође, приликом преговарања продавац је стављен у лошији почетни положај, јер је прекупцу омогућено да не открива своју резервациону цену.

⁴⁴¹ Ово се врло једноставно може показати на примеру. Нека су две суседне парцеле апсолутно једнаке, а на тржишту се за њих од трећих лица може добити по 100.000 динара. Уколико је тачна премиса да већа парцела сама по себи вреди више него две мале, онда је тржишна вредност те две парцеле већа од 200.000 динара (нпр. 210.000 динара). Ово значи да сусед има мотив да за суседну парцелу понуди више него што би то учинило било које треће лице. Уколико постоји право прече куповине суседа, он ће за 100.000 динара колико нуди треће лице добити парцелу коју може касније препродати за 210.000. Разлика од 10.000 представља ренту коју добија власник суседног пољопривредног земљишта по основу законског права прече куповине.

⁴⁴² Тако и: Николић (1996), *op. cit.* 338.

Као последица тога, омогућена је реалокација богатства са продавца на прекупца.

Против овог института говоре и **правни аргументи**, који ће овде тек узгред бити поменути. Правом прече куповине ставља се у привилегован положај власник суседног пољопривредног земљишта у односу на трећа лица која се могу јавити као купци. У питању је искључиво заштита приватног интереса суседа.⁴⁴³ Како се законско право установљава само у јавном интересу, отпада основни аргумент за увођење законског права прече куповине власника суседног пољопривредног земљишта.⁴⁴⁴

Из наведених разлога никако није оправдано задржавање права прече куповине пољопривредног земљишта у правном систему Србије, те би га требало (попут осталих облика) што пре укинути.

⁴⁴³ Ако би се морао формулисати јавни интерес код алокације пољопривредног земљишта, онда би то било постизање таквог стања у коме ће земљиште бити алоцирано оним субјектима који га највише вреднују, односно који ће имати највећу продуктивност, односно ефикасност производње. А то се може постићи једино тржишним механизмом, а никаквим унапред задатим критеријумима као што је величина површине.

⁴⁴⁴ Упоредити: Хибер (1998), *op. cit.*, 48-57.

2. СТРАНЦИ И СТИЦАЊЕ ПРАВА СВОЈИНЕ НА НЕПОКРЕТНОСТИМА

Са процесом глобализације и јачањем међународне сарадње долази до интензивирања економских односа на међународном плану. Баријере кретању људи, роба, услуга и капитала између држава су све мање. Ни Србија није искључена из ових процеса. Распад бивше Југославије и крај грађанског рата на њеном простору није зауставио прилив становништва из бивших југословенских република у Србију, можда га је чак и појачао. Ту су и становници других земаља који су за Србију везали своје економске и животне интересе. Европска унија, у чије чланство Србија жели да приступи,⁴⁴⁵ поодмакла је у процесу успостављања Јединственог европског тржишта. И процес глобализације, као и нестабилност у различитим крајевима света, доводе до тога да грађани трећег света виде европски континент као место где ће пронаћи срећнији живот. У том смислу може се очекивати још веће интересовање странаца за насељавање у Србији.

У периоду припреме за чланство неопходно је изучити и сагледати наведене процесе, односно користи и трошкове које из њих произлазе. Та сазнања би требало искористити у циљу што бољег прилагођавања новим околностима, да би користи од приступања Унији биле што веће а трошкови мањи. У том смислу, потребно је сагледати и (евентуално) редефинисати режим стицања права својине на непокретностима за страна физичка и правна лица.

„Право својине странаца на непокретностима представљало би могућност и право страних физичких и правних лица на стицање и вршење својинских овлашћења на непокретностима, признато и заштићено објективним правом једне земље.“⁴⁴⁶ Када су странци у питању, једна од подела субјективних права јесте на а) *апсолутно резервисана права*, доступна само домаћим држављанима, б) *општа права*, подједнако доступна и страним и домаћим лицима, и в) *релативно резервисана права*, доступна странцима

⁴⁴⁵ Народна скупштина Републике Србије је чак прогласила „убрзани улазак“ у Европску унију за „стратешки и национални циљ“. Резолуција о придруживању Европској унији, *Сл. гласник РС*, бр. 112/2004.

⁴⁴⁶ Царић, Славољуб В. (2006), *Право својине странаца на непокретности*. Београд, 13.

али само под одређеним условима.⁴⁴⁷ Иако је правни положај странаца у великој мери изједначен са положајем домаћих лица, у већини правних система и даље се задржавају одређена ограничења, посебно када је стицање права својине на непокретностима у питању. Ипак, у земљама Европске уније у последњим деценијама и у овом погледу видљив је осетан помак у правцу смањивања разлика.

Анализа ће започети представљањем постојећег правног оквира којим се уређује право страних физичких и правних лица да стичу својину на непокретностима у Републици Србији, али са освртом на упоредноправна решења везана за овај институт. Основна хипотеза је да постојећи правни оквир ствара економски амбијент у коме алокација непокретности као ресурса није оптимална, јер постоје различите правне баријере које ограничавају инострану тражњу непокретности у Србији. Резултат је поремећај тржишне алокације, као и умањење укупног благостања у друштву, иако ће неки субјекти бити на добитку. Либерализацијом правног режима за стицање права својине на непокретностима страних лица, повећала би се ефикасност економије и благостање и домаћих и страних лица, била би елиминисана прерасподела благостања између домаћих лица код размене непокретности која је сада омогућена, а смањили би се и трансакциони трошкови пословања. Биће дато и објашњење друштвено-политичких узрока који су довели до оваквог третмана странаца, а у складу са претпоставкама теорије јавног избора. Ипак, правне норме остављају широку могућност да странци индиректно дођу у својину непокретности, на шта по садашњим прописима условно немају право.⁴⁴⁸

⁴⁴⁷ Ограничења за страна физичка и правна лица: Станковић; Орлић (1982), *op. cit.*, 117-118; Царић (2006), *op. cit.*, 14; Xiaojing Qin (2011), *Foreigners' Right to Acquire Land under International. Manchester Journal of International Economic Law*, Vol. 8, No 1, 59-63.

⁴⁴⁸ Као основа за економску анализу биће коришћена истраживања чији су резултат већ објављени радови „*Economic Analysis of the Ban on Foreigners Acquiring Property Rights on Agricultural Land in Serbia*“ и „Забране преноса права својине на пољопривредном и шумском земљишту на страна лица у Србији и другим земљама региона“, наравно уз одговарајућа проширења која пре свега произлазе из ширег предмета истраживања. Baturan, Luka (2013), *Economic analysis of the Ban on Foreigners Acquiring Property Rights on Agricultural Land in Serbia. Ekonomika poljoprivrede*, vol. LVIII, No. 4, Naučno društvo agrarnih ekonomista Balkana, Institut za ekonomiku poljoprivrede, Beograd, 479-491. Батуран, Лука (2013), *Пренос права својине на пољопривредном и шумском земљишту на страна лица у Србији и другим*

2.1. Историјски развој правних норми о стицању права својине странаца на непокретностима

Да би се што јасније могао разумети начин настанка постојећег правног оквира којим се уређује право странаца да стичу својину на непокретностима у Србији, потребно је укратко сагледати његов историјски развој.⁴⁴⁹ У турско доба странцима је било апсолутно онемогућено да присвајају непокретности. Савремена правна наука није јединствена по питању тумачења одредби Српског грађанског законика које се тичу права странаца да стичу непокретности.⁴⁵⁰ Ипак, врло брзо након његовог усвајања, већ 1852. године је донета Уредба којом се уводи апсолутна забрана за странце да стичу право својине на непокретностима, мада је она релативизована склапањем међународних уговора који су грађанима појединих страних држава признавали то право. Слична ситуација постојала је и у Црној Гори. Очигледно је да је на просторима некадашње Отоманске империје остао јак анимозитет према странцима, те је радикално ограничавање њиховог права на стицање непокретности било мотивисано пре свега одсуством жеље да се они настањују и мешају са домаћим становништвом. Изузеци који су у то време дозвољавани били су мотивисани пре свега економским разлозима. Са друге стране, на просторима где је важио Аустријски грађански законик, странцима је било признато право да стичу својину на непокретностима под условом узајамности (дакле право својине на непокретностима било је релативно резервисано).⁴⁵¹

У периоду између два светска рата либерализован је режим стицања права својине на непокретностима за странце у односу на дотадашња српска решења. Странци су под одређеним условима могли да стичу непокретности

земљама региона. *Зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, год. 47, бр. 2, Нови Сад, 515-531.

⁴⁴⁹ Историјски преглед који следи дат је према: Царић (2006), *op. cit.*, 127-151. За историјски развој права својине странаца на непокретностима уопште, видети: Царић (2006), *op. cit.*, 40-54.

⁴⁵⁰ *Ibid.*, 129-130.

⁴⁵¹ *Ibid.*, 128-134.

у унутрашњости земље,⁴⁵² док је у пограничној и поморској зони захтевана и дозвола двојице министара – војске и морнарице и унутрашњих дела.⁴⁵³

У социјалистичкој Југославији, у складу са новим идеолошким концептом, поново расту ограничења за стицање права својине странаца на непокретностима. „Једна од основних и општих карактеристика правног режима стицања непокретности у овим (социјалистичким, прим. Л.Б.) земљама, јесте да су странци *a priori* лишени могућности да буду титулари било каквих стварноправних овлашћења на земљишту у социјалистичкој својини које је предвиђено за пољопривредну производњу. Одредбе о овоме садржане су у свим грађанским законцима и имају карактер *ordre public* ових земаља.“⁴⁵⁴ У Србији и Југославији својина страних правних и физичких лица на непокретностима готово је потпуно елиминисана законским решењима донетим у периоду 1946-1948. године. Изузеци су се односили на непокретности земљорадника који су сами обрађивали земљу, стамбене зграде које служе власнику за становање, и на непокретности за службене потребе страних дипломатских представништава. За стицање права својине правним послом, поред постојања узајамности, било је потребно прибавити и дозволу надлежног министарства. У каснијим фазама ова су решења модификована (посебно доношењем Закона о основама својинскоправних односа 1980. године), али је суштински задржан изузетно рестриктиван став према могућностима да странци стекну право својине на непокретностима (мада је рестриктиван став био и према домаћим држављанима), а што је све правдано потребама заштите социјалистичких продукционих односа.⁴⁵⁵

По тада владајућем схватању теорије радне вредности, полазило се од претпоставке да је сва новостворена вредност резултат искључиво уложеног рада као фактора производње. Према тој теорији, власници капитала злоупотребљавају неповољан положај радника на тржишту рада да би присвојили највећи део новостворене вредности остављајући радницима

⁴⁵² Услов је био пре свега постојање узајамности, али је овај режим у неким случајевима либерализован, а у неким поштраван. За детаље видети: *Ibid*, 135-140.

⁴⁵³ *Ibid*, 135-140

⁴⁵⁴ Рочкомановић, Милорад (1979), *Реципроцитет у међународном приватном праву* (докторска дисертација), Београд, 125.

⁴⁵⁵ Царић (2006), *op. cit*, 140-151.

минималну најамнину. Због тога је приватна својина на средствима за производњу била непожељна. Када су странци у питању, додатни разлог је био тај што се претпостављало да ће они вишак вредности, отет од домаћих радника, на крају изнети из земље. Из тог разлога требало их је онемогућити да имају својину над средствима за производњу. Поједини облици непокретности који су били изузети од забране (нпр. кућа за становање), нису представљали средства за производњу, па су могли бити толерисани.

Рестриктивно социјалистичко законодавство (када је својина странаца на непокретностима у питању) нашло је погодно тло у крајевима где је претходно вековима владао такође рестриктиван отомански систем. Из тог разлога у тим крајевима нове револуционарне норме вероватно нису тешко примљене.

У Војводини је до Другог светског рата постојала једна специфичност. Велики број фабрика, стамбених зграда, пословног простора и огромне површине пољопривредног земљишта биле су у поседу немачке националне мањине.⁴⁵⁶ Велики број припадника немачке заједнице током рата се ставио на страну Сила осовине, а током окупације су стекли и немачко држављанство. Када су после рата (што милом, што силом) напустили Југославију а њихова имовина одузета, новим властима вероватно није био велики проблем да убеди преостало становништво зашто страни држављани не треба да имају могућност да стичу својину на непокретностима.

2.2. Право странаца да стичу својину на непокретностима у земљама ЕУ

Готово да не постоји правни систем у упоредном праву који апсолутно изједначава страна и домаћа лица у погледу стицања права на непокретностима.⁴⁵⁷ Оно што се може узети као карактеристика држава Централне и Западне Европе (Белгија, Холандија, Немачка, Велика Британија,

⁴⁵⁶ Више о томе: Гаћеша, Никола (2007), *Земљишни власнички односи у Војводини уочи Другог светског рата*. Матица српска, Нови Сад.

⁴⁵⁷ Царић (2006), *op. cit.*, 84. Xiaojing (2011), *op. cit.*, 57-100.

Француска) јесте да имају доста либералан третман странаца када је стицање права својине на непокретностима у питању.⁴⁵⁸

Европска унија се од 1987. године налази у процесу успостављања Јединственог европског тржишта. Идеја је да се кроз афирмацију тзв. принципа четири слободе (слобода кретања роба, рада, капитала, услуга) омогући ефикасна алокација ресурса у оквиру Уније. У том циљу органи Уније су предузимали и предузимају широк дијапазон мера које треба да уклоне различите правне баријере које стоје као препрека реализацији ових слобода. Једна од мера јесте укидање било каквих ограничења која постоје у државама чланицама за стицање права својине на територији тих земаља држављанима Уније, јер се она сматрају индиректним баријерама кретању рада.⁴⁵⁹

Политика успостављања Јединственог европског тржишта доноси у економском смислу велике користи с обзиром да омогућава ефикаснију алокацију ресурса, али са друге стране производи отпоре различитих интересних група унутар појединих земаља које су погођене конкретним мерама. У новим чланицама Уније, као и у кандидатима за чланство, постоје велики отпори када је у питању омогућавање држављанима осталих чланица да стичу право својине на непокретностима, пре свега на пољопривредном земљишту и у приобалном појасу.⁴⁶⁰

Неке чланице су укинуле све забране странцима да стичу својину на непокретностима без обзира на држављанство; друге су укинуле дискриминацију држављана Уније, али су задржале ограничења за држављане трећих земаља. Од нових чланица једино су Мађарска, Пољска и Хрватска задржале (привремену) забрану и за грађане ЕУ (која важи у

⁴⁵⁸ Царић (2006), *op. cit.*, 85.

⁴⁵⁹ Уговором о функционисању Европске уније, Европски парламент, Савет и Комисија овлашћени су за извршавање задатака у области слободе кретања лица, услуга и капитала, (између осталог) у циљу омогућавања држављанима једне државе чланице да стичу и користе земљиште и зграде које се налазе на територији друге државе чланице. Уговор о функционисању Европске уније, чл. 50, ст. 2, тч. е. Приредио: Јањевић, Милутин (2009), *Консолидовани уговор о Европској унији – од Рима до Лисабона*. Службени гласник, Београд, 77.

⁴⁶⁰ О правилима ЕУ којима се регулишу ограничења промета земљишта, видети: Sparkes, Peter (2007), *European Land Law*, Portland (USA), Hart Publishing, 76-79.

прелазном периоду).⁴⁶¹ Доста аутора овај потез тумачи као одговор нових чланица ЕУ на привремену забрану запошљавања њихових држављана у старим чланицама Уније.⁴⁶²

2.3. Право странаца да стичу својину на непокретностима у Републици Србији

Једна од најважнијих активности државе јесте успостављање правног оквира у којем ће фирме и појединци моћи да ступају у међусобне економске односе.⁴⁶³ Странци у складу са међународним уговорима имају у Србији сва права зајемчена Уставом и законом (изузев права која по Уставу и закону имају само држављани Србије).⁴⁶⁴ Што се стицања права својине на непокретностима тиче, **Устав** прописује да „страна физичка и правна лица могу стећи својину на непокретностима у складу са законом или међународним уговором.“⁴⁶⁵

Законом о основама својинскоправних односа прописан је специфичан режим стицања својине за страна физичка и правна лица. По том питању Србија није никакав изузетак када се посматра упоредноправна пракса савремених држава.⁴⁶⁶ Да би страна физичка или правна лица која

⁴⁶¹ Sparkes (2007), *op. cit.*, 76-79; *Real Property Law and Procedure in the European Union – General Report*, European University Institute Florence / European Private Law Forum, Deutsches Notarinstitut Würzburg, 2005, 83; Csák, Csilla; Nagy, Zoltán (2011), Regulation of Obligation of Use Regarding the Agricultural Land in Hungary, *Зборник радова Правног факултета Универзитета у Новом Саду*, год. XLV, бр. 2, Нови Сад, 541-550; Somogyi, Sándor 2004, Земљишна политика Мађарске у склопу пријема у Европску унију, *Зборник радова*, Научни институт за ратарство и повртарство, бр. 40, Нови Сад, 23-34; Dadak, Casimir 2004, The Case for Foreign Ownership of Farmland in Poland, *The Cato Journal*, vol. 24, No. 3, Cato Institute, 277-294. Josipović, T. (2003), *Pravni promjet nekretnina u Europskoj uniji – Prilagodba hrvatskog pravnog poretku europskom*. Zagreb, Narodne novine; Jelčić, Olga (2011), *Poljoprivredno zemljište – korištenje, prenamjena i raspolaganje*, Hrvatska gospodarska komora – Sektor za trgovinu, Šesnaesti forum poslovanja nekretninama, 1-18; Батуран (2013), *op. cit.*; Xiaojing (2011), *op. cit.*, 90-91.

⁴⁶² Прокопијевић, Мирослав (2009), *Европска унија: увод*, 2. допуњено издање, Београд, Службени гласник, 572.

⁴⁶³ Stiglic, Joseph E. (2013), *Economics of the Public Sector* (Ekonomija javnog sektora, prevod). Ekonomski fakultet, Beograd, 27.

⁴⁶⁴ Устав Републике Србије. *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006, чл. 17 (положај странаца).

⁴⁶⁵ Устав РС, чл. 85 (својинска права странаца), ст. 1.

⁴⁶⁶ О изворима права својине странаца на непокретностима у упоредном праву и упоредноправном регулисању права својине странаца на непокретностима, видети: Царић (2006), *op. cit.*, 55-124.

обављају делатност у Републици Србији могла да стичу право својине на непокретностима на њеној територији, први услов је да постоји узајамност (реципроцитет)⁴⁶⁷ са земљом њиховог држављанства.⁴⁶⁸ Начело узајамности подразумева да ће странци на територији Србије у погледу права својине на непокретностима бити третирани као и српски држављани у земљи којој припада странац у питању.⁴⁶⁹ Испуњеност овог услова доказује се у сваком конкретном случају, и без тога није могуће извршити оверу уговора о стицању права својине.⁴⁷⁰ Суд или други надлежни орган пред којим се постави питање постојања узајамности објашњење о томе може затражити од државног органа надлежног за послове правде.⁴⁷¹

Други услов према Закону о основама својинскоправних односа јесте да је страном физичком или правном лицу које обавља делатност у Републици Србији та непокретност неопходна за обављање делатности. Ово је услов који се такође мора доказивати од случаја до случаја. Државни орган надлежан за послове трговине даје мишљење о томе да ли је одређена врста непокретности неопходна за обављање делатности страног лица. У Закону се не наводи ни пољопривредна нити било која друга делатност као изузетак.⁴⁷² Међутим, Закон о пољопривредном земљишту, у овом случају *lex specialis* у односу на Закон о основама својинскоправних односа, изричито прописује да „власник пољопривредног земљишта не може бити страно физичко или правно лице“.⁴⁷³

⁴⁶⁷ Реципроцитет у правном смислу представља начело према којем једна држава осигурава одређене повластице и права другој држави под условом да и та држава поступа исто. Вујанић, Милица *et al.* (2007), *Речник српскога језика*. Матица српска, Нови Сад, 1164.

⁴⁶⁸ Закон о основама својинскоправних односа, чл. 82а. О питањима правним аспектима проблема узајамности када су непокретности у питању, видети: Царић (2006), *op. cit.*, 96-104.

⁴⁶⁹ Царић (2006), *op. cit.*, 96.

⁴⁷⁰ Закон о основама својинскоправних односа, чл. 82в, ст 1.

⁴⁷¹ Закон о основама својинскоправних односа, чл. 82в, ст. 2.

⁴⁷² Кеча, Ранко (1993), *Земљишно право управни режим пољопривредног земљишта*. Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 34.

⁴⁷³ Закон о пољопривредном земљишту, *Сл. гласник РС* бр. 62/2006, 65/2008 – др. закон и 41/2009, чл. 1, ст. 3. Пољопривредно земљиште јесте земљиште које се користи за пољопривредну производњу (њиве, вртови, воћњаци, виногради, ливаде, пашњаци, рибњаци, трстици и мочваре) и земљиште које се може привести намени за пољопривредну производњу. Закон о пољопривредном земљишту, чл. 2, ст. 1. Слична забрана постоји и у Црној Гори, Федерацији БиХ и Хрватској, земљама које су такође наследиле правну традицију СФР Југославије. За разлику од њих, Република Српска није увела овакву забрану. Батуран (2013), *op. cit.*, 515-531.

Могућност да стичу право својине на непокретностима у Србији имају физичка лица која не обављају делатност, али само уколико је у питању стан или стамбена зграда. Једини прописани услов је постојање узајамности.⁴⁷⁴

Трећа могућност предвиђена у Закону о основама својинскоправних односа тиче се субјеката међународног јавног права. Страним државама за потребе њихових дипломатских и конзуларних представништава, као и организацијама и специјализованим агенцијама Организације уједињених нација могу се, уз претходну сагласност државног органа надлежног за послове правде, продавати зграде и станови за службене потребе, као и грађевинска земљишта у сврху изградње таквих зграда.⁴⁷⁵

Држава законом може предвидети одређена подручја на којима странци уопште не могу стицати право својине на непокретностима.⁴⁷⁶ Најчешће се овакве рестрикције правдају безбедносним и национално-етничким и економским мотивима.

Дакле, може се закључити да је у српском правном систему право својине на непокретностима релативно резервисано за домаће држављане, док га странци могу стицати под ограниченим условима. Посебно решење прописано је за пољопривредно земљиште, где је право својине апсолутно резервисано за домаће држављане.

Када су у питању извори права који се тичу могућности да страна лица стичу право својине на непокретностима у Србији, важно је поменути и **Споразум о стабилизацији и придруживању са Европском унијом**,⁴⁷⁷ који је Србија потписала и ратификовала 2008. године. Споразум је ступио на снагу 2013. године. Ту се наводи да ће одмах након ступања на снагу Споразума друштва кћери привредних друштава из Уније имати право стицања и уживања својинских права на непокретностима под истим

⁴⁷⁴ Закон о основама својинскоправних односа, чл. 82а, ст. 2.

⁴⁷⁵ Закон о основама својинскоправних односа, чл. 83.

⁴⁷⁶ Закон о основама својинскоправних односа, чл. 82а, ст.3.

⁴⁷⁷ Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, *Сл. гласник РС - Међународни уговори*, бр. 83/2008.

условима као и српска привредна друштва.⁴⁷⁸ Исто тако, Србија се обавезала да ће изменити своје законодавство које се односи на стицање својине над непокретностима у Србији, како би држављанима чланица Европске уније осигурала исти третман као и својим држављанима у року од четири године од дана ступања на снагу Споразума.⁴⁷⁹ Споразум има велики значај с обзиром да са државама ЕУ Србија има најинтензивније економске односе, па је и заинтересованост њихових држављана за стицање непокретности у Србији изузетно значајно.

Што се тиче **нацрта Грађанског законика РС** Комисија којој је поверена његова израда још није комплетирала предлог. Према програму рада, Комисија је предвидела да спроведе темељито истраживање и у том оквиру обави консултације са одговарајућим министарствима (Министарство спољних послова, Министарство унутрашњих послова, Министарство одбране, Министарство пољопривреде и заштите животне средине, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарство финансија, Министарство правде и Министарство привреде), институтима (Институт за међународну политику и привреду, Институт за упоредно право, Институт друштвених наука) и научним и стручним круговима (правни факултети и факултети политичких наука, економски, пољопривредни, грађевински факултети) о најпогоднијем начину уређивања стварних права странаца, особито кад је реч о непокретностима. С обзиром

⁴⁷⁸ „Након ступања на снагу овог споразума друштва кћери привредних друштава Заједнице имаће право стицања и уживања својинских права на непокретностима као и српска привредна друштва (...). Четири године након ступања на снагу овог споразума, Савет за стабилизацију и придруживање утврдиће могућност проширивања наведених права на огранке привредних друштава Заједнице.“ Споразум о стабилизацији и придруживању, чл. 53, ст. 5, тч. б и в.

⁴⁷⁹ „По ступању на снагу овог споразума Србија ће да допусти држављанима држава чланица Европске уније да стичу својину над непокретностима у Србији, уз потпуну и целисходну примену постојећих поступака. У периоду од четири године од ступања на снагу овог споразума Србија ће постепено усклађивати своје законодавство које се односи на стицање својине над непокретностима у Србији како би држављанима чланица Европске уније осигурала исти третман као и својим држављанима.“ Споразум о стабилизацији и придруживању, чл. 63, ст. 2. За разлику од Србије, у Споразумима са Црном Гором није предвиђен прелазни период за прилагођавање црногорског законодавства, Босна и Херцеговина је добила прелазни период од шест година, а Хрватска седам, с тим што се он може продужити за још три године. Батуран (2013), *op. cit.* 515-531.

да то истраживање није завршено, у објављеном нацрту се као основа за расправу само износи стање постојећег законодавства.⁴⁸⁰

Права страних лица налазе се у Шестом делу Треће књиге (право својине) нацрта Грађанског законика РС. Када су у питању страна физичка и правна лица која обављају делатност у Републици Србији, они према предлогу могу стицати право својине на непокретностима на њеној територији које су им неопходне за обављање те делатности под условима узајамности.⁴⁸¹ За физичка лица је дозвољено да стичу непокретности и ако не обављају делатност, већ се тражи само испуњење услова узајамности.⁴⁸² Ипак, за непокретности на одређеним подручјима законом се може предвидети апсолутна забрана странцима за стицање права својине. Такође, у предлогу је задржана и (нешто проширена) одредба о стицању својине на непокретностима страних држава и међународних организација.⁴⁸³

Комисија у напомени уз Део шести (који се односи на права страних лица) наводи да очекује да ће јавна расправа омогућити да се чују мишљења и ауторитативни предлози за решења овог важног и осетљивог питања. Ова анализа представља допринос проналаску адекватног решења за регулисање права странаца да стичу својину на непокретностима.

2.4. Економска анализа различитих правних режима

Да би се представили економски ефекти различитих правних норми, биће прво урађена основна економска анализа користи и трошкова и то у два основна модела. Први модел односиће се на право странаца да стичу својину на земљишту, а други на изграђеним објектима. Разлика се прави због

⁴⁸⁰ Нацрт Грађанског законика РС, напомена уз Део шести (права страних лица), Књига трећа (право својине).

⁴⁸¹ Нацрт Грађанског законика РС, чл. 2209, ст. 1. Ова одредба поклапа се са досадашњом одредбом из Закона о основама својинскоправних односа, чл. 82а.

⁴⁸² Нацрт Грађанског законика РС, чл. 2209, ст. 2. У актуелном Закону о основама својинскоправних односа (чл. 82а ст. 2), предвиђено је да ово важи искључиво уколико је у питању стан или стамбена зграда. Дакле, предложено је доношење нешто либералнијег решења у овом случају.

⁴⁸³ Нацрт Грађанског законика РС, чл. 2210. Упор. чл. 83 Закона о основама својинскоправних односа.

чињенице да је понуда земљишта на дуги рок нееластична док се понуда објеката може мењати, што је од значаја за економску анализу.

Када је право својине на непокретностима опште право свих физичких и правних лица без обзира на припадност одређеној држави, остварена је једна од кључних претпоставки конкурентског тржишта, а то је постојање слободе уласка на конкретно тржиште. То је ситуација када не постоје правне баријере уласку одређене категорије купаца (страних, физичких или правних лица) на тржиште (одређене врсте) непокретности у домаћој земљи. Остварена слобода уласка омогућава конкуренцији да тржиште води ка уравнотежењу понуде и тражње,⁴⁸⁴ што представља оптималну алокацију са аспекта ефикасности економије.

2.5. Економска анализа – право својине на пољопривредном земљишту⁴⁸⁵

Укупна површина земљишта на одређеној територији је константна. Ако се гледа према врсти земљишта (пољопривредно, грађевинско), могуће су неке промене у категоризацији земљишта (нпр. да се пољопривредно земљиште пренаменује у грађевинско), али то није од значаја за овај рад, јер се тиме суштински не мења само земљиште. Претпоставиће се да су све парцеле пољопривредног земљишта хомогене да би анализа била једноставнија.⁴⁸⁶

Укупна понуда пољопривредног земљишта једнака је његовој укупној површини; свака парцела је на продају, само је питање по којој цени. Према томе, укупна **понуда** земљишта као фактора производње на одређеној

⁴⁸⁴ Беговић; Лабус; Јовановић (2011), *op. cit.* 186.

⁴⁸⁵ Грађевинско земљиште у Србији се налази у режиму јавне својине па неће бити предмет разматрања овог рада. О економским аспектима правног режима на грађевинском земљишту, видети: Беговић, Борис (1995): *Економика урбанистичког планирања*, Центар за економске студије, Београд. О правним аспектима проблема, видети: Хибер (1998), *op. cit.* 162-168.

⁴⁸⁶ Пољопривредно земљиште је у суштини изузетно нехомоген ресурс. Различите парцеле се разликују према квалитету (плодности), удаљености од саобраћајница и насељених места, водопривредних објеката, седишта прехранбене индустрије итд. Ипак, како је број парцела изузетно велики, може се прихватити претпоставка да постоји довољно велики број других парцела које су међусобно савршени супститути. Упоредити: Беговић (1995), *op.cit.*

територији је нееластична, без обзира на рок у коме се посматра. И обрнуто, промена цене нема никаквог утицаја на промену површине земљишта на тржишту.⁴⁸⁷

Правне норме којима се регулише право странаца да стичу својину на пољопривредном земљишту не утичу на његову понуду у домаћој земљи.⁴⁸⁸ Продавцима није од значаја да ли своје добро продају домаћим или страним лицима. Њихов циљ је искључиво постизање што више цене. Због тога ће пажња бити усмерена пре свега на тражњу, која зависи од изабраног правног решења, као и на економске последице које из датог решења произлазе.

Тржишна **тражња** за непокретностима представља збир индивидуалних тражњи. Земљиште представља природни ресурс, па је тражња за земљиштем деривирана (изведена) из тражње за производима и услугама које је оно у стању да понуди. „Према теорији производње, цена земљишта коју је произвођач спреман да плати за једну јединицу земљишта једнака је граничном производу те јединице, тј. повећању вредности производње до којег је довело ангажовање те, додатне јединице земљишта. Ово је последица понашања произвођача који, у циљу максимизације профита, изједначава граничне приходе и граничне трошкове.“⁴⁸⁹ Дакле, када је у питању пољопривредно земљиште, функционише закон тражње. Пад цене подразумева раст тражње и обрнуто.⁴⁹⁰

2.5.1. Режим општег права

Право својине на пољопривредном земљишту на одређеној територији може бити у режиму општег права, једнако доступног домаћим и страним, физичким и правним лицима. Ни у једном савременом правном систему на свету, па тако ни у Србији, нису све непокретности у режиму

⁴⁸⁷ Evans, A. W. (1991), The Property Market: Ninety per cent Efficient. *Department of Economics Discussion Paper, Series C, Vol. 67, 68.*

⁴⁸⁸ Али зато утичу на реализацију продаје.

⁴⁸⁹ Беговић (1995), *op. cit.*, 185.

⁴⁹⁰ Samuelson, Paul A.; Nordhaus, William D. (2000), *Economics (Ekonomija, prevod)*, Mate doo, Zagreb, 243. Бјелић, Бранко (2011), *Принципи економије*. Економски факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 385.

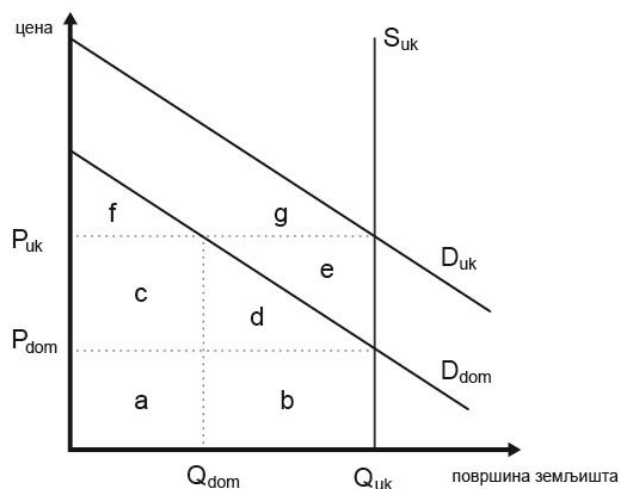
општег права које странци могу неограничено стицати. Ипак, приказ економских ефеката овог, за Србију хипотетичког решења добар је репер да се прикажу ефекти осталих (постојећих) решења на алокацију ресурса и (пре)расподелу благостања.

Када је право својине на земљишту опште право, не постоји никакво ограничење тражње према својству купаца. Дакле, сви субјекти, било страни било домаћи, могу на тржишту равноправно стицати право својине на земљишту у складу са својим интересима.

Модел понуде и тражње представљен је на Слици 12. Пошто је понуда и на дуги рок нееластична и не зависи од промене цене, представљена је вертикалном кривом $S_{ук}$, на нивоу $Q_{ук}$. Укупна тражња збир је индивидуалних тражњи домаћих и страних лица и представљена је кривом $D_{ук}$. У том случају, цена земљишта ће се успоставити и задржати на нивоу $P_{ук}$, наравно уз непромењеност осталих фактора. Домаћа лица на крају размене располагаће површином земљишта $Q_{дом}$, док ће странци присвојити разлику $Q_{ук} - Q_{дом}$.

Вишак који остваре продавци представљен је пољима $a + b + c + d + e$, док је вишак који остваре купци представљен пољима $f + g$. Од тога поље f припада домаћим, а поље g страним купцима.

Резултат овакве алокације је оптималан. Ресурси су дошли у посед оних субјеката који их највише вреднују, док је благостање максимизовано. Не долази ни до какве вантржишне прерасподеле ресурса.



Слика 12: Режији општег и апсолутно резервисаног права на стицање својине на земљишту

2.5.2. Режим апсолутно резервисаног права

Када је право својине на земљишту у режиму апсолутно резервисаног права, онда је доступно искључиво домаћим, физичким и правним лицима. Ово значи да су странци апсолутно онемогућени да стичу право својине на земљишту у домаћој земљи. Норма, дакле, представља правну баријеру укључењу страних купаца у тражњу за земљиштем у домаћој земљи. Домаћи купци су заштићени од конкуренције страних купаца. Домаћим купцима је на тај начин дат привилегован положај на тржишту. Са друге стране, дискриминисани су власници земљишта (продавци), јер своје право својине не могу да продају коме они хоће.

Модел понуде и тражње земљишта, када је право својине апсолутно резервисано за домаћа лица, такође се може видети на Слици 12. **Понуда** је као и у прошлом случају једнака његовој укупној површини у домаћој земљи (Q_{uk}).

Пошто странци не могу да стичу право својине на земљишту, **тражња** је једнака само домаћој тражњи.⁴⁹¹ Домаћа тражња је на графикону представљена кривом D_{dom} .

Под претпоставком да су сви остали фактори непромењени, а право стицања својине на земљишту апсолутно резервисано за домаћа лица, на тржишту ће доћи до уравнотежења понуде и тражње на нивоу Q_{uk} , кроз формирање равнотежне цене P_{dom} . Све непокретности су алоциране само домаћим купцима.

И при постојању оваквог законског решења, размена ресурса доноси прираст користи и купцима и продавцима. Власници земљишта присвајају економску ренту, али она је сада једнака само збиру површина $a + b$. Вишак који остварују (домаћи) купци једнак је разлици између њихове резервационе цене и тржишне цене P_{dom} коју плаћају. Прираст користи домаћих купаца услед размене је повећан, а представљен је збиром површина

⁴⁹¹ McFadyen, Stuart (1976), The Control of Foreign Ownership of Canadian Real Estate. *Canadian Public Policy/Analyse de Politiques*, Vol. 2, No. 1, University of Toronto Press, 72.

$c + d + f$. Ипак, крајњи резултат по благостање домаћих субјеката је негативан, а представљен је пољем e на графикону. Укупан пак губитак благостања у друштву представља поље $e + g$ ⁴⁹².

У **Србији** се само право својине на пољопривредном земљишту налази номинално у режиму апсолутно резервисаног права за домаће држављане. Међутим, странци ипак могу посредно стицати право својине на пољопривредном земљишту оснивањем домаћег правног лица (у страном власништву).⁴⁹³

2.5.3. *Либерализација*⁴⁹⁴ *права својине на пољопривредном земљишту*

Можда најважније, а у време писања овог рада свакако најактуелније питање односи се на право странаца да стичу право својине на пољопривредном земљишту. Као што је већ речено, Законом о пољопривредном земљишту је експлицитно прописано да власник пољопривредног земљишта не може бити страном физичко или правно лице. Шта би се десило када би ово, апсолутно резервисано право за домаћа лица, постало опште право, доступно подједнако и домаћим лицима и странцима?

Либерализација би у том смислу значила укидање привилегованог положаја домаћих пољопривредних произвођача⁴⁹⁵, као и потпуно изједначавање страних и домаћих субјеката на страни тражње. Резултат би могао да буде једино раст укупне тражње, што би даље значило пораст ефикасности економије и друштвеног благостања. Међутим, дошло би и до прерасподеле користи између домаћих субјеката, купаца и продаваца.

Пољопривредно земљиште представља **фактор производње**. Тражња за пољопривредним земљиштем условљена је односом користи које оно

⁴⁹² Поље g представља губитак страних слица које је правни режим својине на земљишту спречио да постану власници.

⁴⁹³ О томе ће више речи бити у Одељку 2.7. Странци и индиректно стицање својине на непокретностима.

⁴⁹⁴ Либерализација ће за потребе овог рада подразумевати прелазак права својине на непокретности за странце у режим општег права.

⁴⁹⁵ У почетку анализе, биће коришћена радна претпоставка да су сви купци пољопривредног земљишта уједно и пољопривредни произвођачи јер се земљиште посматра само као фактор производње. Ова ће претпоставка касније бити напуштена, али добијени почетни резултати неће утицати на крајњи резултат.

доноси произвођачу и трошкова неопходних за његово прибављање. Тржишна алокација ресурса значи да ће земљиште прибавити они произвођачи који су за њега спремни највише и да плате.

Пошто се земљиште користи у производњи, највише користи од одређене земљишне парцеле имали би они субјекти који имају највећу ефикасност производње. Зато одговор на питање у чијим рукама би завршило пољопривредно земљиште у случају либерализације зависи од одговора на питање који су произвођачи најефикаснији, односно који имају највећу продуктивност⁴⁹⁶ фактора производње.

Уколико домаћи произвођачи имају већу ефикасност, онда ће они бити спремни највише и да плате, јер прибављање пољопривредног земљишта као ресурса њима доноси и највећу корист. У том случају, само постојање правне норме нема никаквог смисла, јер је бесмислено штитити (домаћег) произвођача правним нормама, ако га већ „штите“ закони тржишта.⁴⁹⁷

Међутим, ту је претпоставку тешко прихватити. **„Истраживања о конкурентности српске пољопривреде** углавном су парцијална, у аналитичком смислу недовољно поуздана и парцијално разматрају поједине сегменте, односно подсекторе. (...) Врло је мало анализа економских перформанси привредних субјеката из овог сектора у поређењу са спољном конкуренцијом.“⁴⁹⁸ Ипак, постоје теоријски ставови, али и емпиријски докази да је пољопривредна производња у Србији недовољно ефикасна, те да итекако има простора за побољшање.

Што се тиче **продуктивности капитала** као фактора производње, у Стратегији пољопривреде (2014) се између осталог наводи: „Изграђени системи за наводњавање покривају површину од 250.000 ha, али се тренутно наводњава само 40.000-70.000 ha годишње, а за још 47.000 ha систем за

⁴⁹⁶ Продуктивност представља однос између обима производње и утрошка појединачног фактора производње.

⁴⁹⁷ Тада би крива укупне тражње (D_{uk}) била једнака криви домаће тражње (D_{dom}) у пределу лево од тачке укрштања са кривом S, на Слици 12.

⁴⁹⁸ Стратегија пољопривреде и руралног развоја Србије за период 2014-2024. године. *Сл. гласник РС*, бр 85/2014, Одељак 2.5 Конкурентност пољопривреде Републике Србије. У даљем тексту: Стратегија пољопривреде (2014).

наводњавање функционише само делимично.“⁴⁹⁹ „Средња и мала пољопривредна газдинства су опремљена половном механизацијом, која је технолошки превазиђена у поређењу са газдинствима земаља са развијеном пољопривредом. Пољопривредници у Републици Србији већином користе технички мање захтевне машине, са релативно већом потрошњом горива и губицима при руковању (већим растуром при жетви), што додатно утиче на раст производних трошкова.“⁵⁰⁰

Није све идеално ни када је у питању **продуктивност радне снаге**. У Стратегији пољопривреде (2014) се наводи да је један од најделикатнијих питања будућег развоја сектора пољопривреде изразито неповољна старосна и образовна структура пољопривредне радне снаге, те да то представља између осталог и препреку за усвајање нових технологија, промену производне структуре итд. Ипак, ниска цена рада, са друге стране, представља и главни фактор конкурентности домаће пољопривредне производње.⁵⁰¹ У литератури се може наћи оцена да је продуктивност рада у пољопривреди Србије (у просеку) и даље значајно нижа него у Европској унији.⁵⁰²

Са друге стране, ситуација није сјајна ни када су **резултати производње** у питању. У Стратегији пољопривреде (2014) наводи се да су приноси већине усева релативно нижи у односу на развијене земље. Перманентан раст приноса има само индустријско биље и две врсте воћа. Приноси жита у периоду 2002-2013. године још увек не достижу чак ни ниво десетогодишњег просека из предтранзицијског периода (1980-1989. година).⁵⁰³

О резултатима пољопривредне производње у Србији речито говори и податак изнет у средствима јавног информисања након жетве пшенице 2013.

⁴⁹⁹ Стратегија пољопривреде (2014): Стање ресурса и животне средине, Одељак 2.2.1 Земљиште - а) Обим структура и квалитет земљишних ресурса.

⁵⁰⁰ Стратегија пољопривреде (2014): Одељак 2.2.4 Механизација, опрема и објекти.

⁵⁰¹ Стратегија пољопривреде (2014): Одељак 2.5.5. Радна снага.

⁵⁰² Зекић, Станислав; Ловре, Ковиљко; Гајић, Миливој (2009), Трансформација пољопривреде земаља Западног Балкана у периоду транзиције. *Економика пољопривреде*, год. LVIII, бр. 4. Београд: Научно друштво аграрних економиста Балкана, Институт за економику пољопривреде, Академија економских наука Букурешт, 194-198.

⁵⁰³ Стратегија пољопривреде (2014), Одељак 2.3.2 биљна производња.

године. Те године на имањима земљорадника просечан принос је био око 5,4 тоне по хектару, док је на имањима пољопривредних фирми принос знатно већи, око 6,9 тона по хектару.⁵⁰⁴

Наведене информације говоре много. Из њих се да закључити да у Србији постоји модеран пољопривредни сектор где се производња одвија савременим средствима и уз учешће квалификоване радне снаге. Ефикасност производње у том сектору једнака је оном у Европској унији, или чак можда и већа с обзиром на ниску цену радне снаге и висину субвенција које Унија даје својим произвођачима. Међутим, постоји и сектор где су приноси знатно испод просека. У питању је производња која се одвија у оквиру ситних сеоских газдинстава где чланови домаћинства обрађују неколико својих хектара земљишта на примитиван начин.⁵⁰⁵ Ипак, ово још увек не мора да значи да на малим газдинствима не може бити организована ефикасна производња већ се говори само о просеку.

Либерализација режима стицања права својине на пољопривредном земљишту за странце значила би могућност да велики страни произвођачи могу неограничено конкурисати домаћима приликом куповине земљишта. Какве би то последице оставило на пољопривреду Србије?

Када су у питању ценовно-квантитативни ефекти, слободна конкуренција би значила отварање врата за повећање тражње домаћег пољопривредног земљишта од стране страних лица.⁵⁰⁶ Крајња алокација земљишта ће бити оним лицима која су за додатну јединицу земљишта спремни највише и да плате. У сваком случају, повећање тражње значиће нужно и вишу цену пољопривредног земљишта⁵⁰⁷ с обзиром да је понуда земљишта фиксна. Прираст користи домаћих продаваца од размене расте, прираст користи домаћих купаца се смањује, али је нето корист домаћих

⁵⁰⁴ Слатинац, Ј. (2013), Сремски жетеоци задовољни, али и љути. *Политика*, 9. јул.

⁵⁰⁵ Видети нпр: Стевановић, Симо (2009), *Развој тржишне производње у пољопривреди Републике Србије*. Друштво аграрних економиста Србије и Пољопривредни факултет Универзитета у Београду, Београд, 192.

⁵⁰⁶ Mason (1994), *op. cit*, 474.

⁵⁰⁷ Божић, Драгица; Богданов, Наталија; Шеварлић, Миладин (2011), *Економика пољопривреде*, Пољопривредни факултет Универзитета у Београду, 60.

субјеката (купаца и продаваца) услед либерализоване размене позитивна. Доћи ће и до прираста користи страних купаца.⁵⁰⁸

Шта ће се десити са пољопривредном производњом у Србији након либерализације? О овој теми се у медијима али и научној јавности доста шпекулише и манипулише, па је одговорност науке у погледу тражења адекватног одговора већа.

Дакле, прво што ће се десити јесте да ће ресурси доћи у руке оних произвођача који их највише вреднују, а то су по правилу они субјекти који имају највећу ефикасност производње, без обзира на држављанство. Да би оправдали плаћање тако високе цене за пољопривредно земљиште, они ће на њему нужно морати да организују ефикасну производњу како би избегли губитке.⁵⁰⁹

Продавци, пре свега они који имају ниску ефикасност производње, а који желе да продају своје земљиште, то ће моћи да остваре по вишој цени него до сада. Треба нагласити да они то могу, али не морају да учине. Њихов избор представљен је њиховом индивидуалним кривом тражње. Када цена земљишта расте, расте и опортунитетни трошак његовог држања. Количина новца која се за то земљиште може добити је већа, па самим тим пред власником стоји и више могућности. Ако власник и поред високе цене земљишта не би могао да нађе исплативије занимање, значи да му је корист од земље и даље већа од опортунитетног трошка, па је неће продавати. Они ће се одлучити на продају једино ако ће им добијени новац пружити бољу позицију на тржишту.⁵¹⁰

Тржишна цена пољопривредних производа се формира на специфичан начин, а у условима глобализације зависи у великој мери од кретања на међународном тржишту, тако да ће за сваког произвођача бити места (под условом да су му резултати производње позитивни, односно већи од

⁵⁰⁸ Иста оцена и: Mason (1994), *op. cit.*, 478.

⁵⁰⁹ *Ibid*, 474.

⁵¹⁰ Једна од основних претпоставки у економији је да се појединац понаша као *homo economicus*, дакле економски рационално. Уколико је неке земљиште једини извор прихода, наравно да неће ту земљу продати а онда након што потроши добијени новац умрети од глади. Тако нерационалног појединца ниједна правна норма не може сачувати, осим можда одузимањем пословне способности. Конципирати правни систем према нерационалним појединцима, само по себи је нерационално.

трошкова). Дакле, они могу да наставе да се баве пољопривредном производњом, јер неће бити угрожени конкуренцијом. Међутим, опортунитетни трошак њиховог пословања може бити повећан. Са друге стране, ако уласком страних произвођача порасте тражња за закупом земљишта, онда ће постојећим власницима који имају ниску продуктивност бити исплативије да земљиште дају у закуп, а да живе од ренте. У сваком случају, вредност земљишта ће бити увећана услед веће тражње⁵¹¹, чиме ће и њихов избор постати већи.

Могућност уласка страних пољопривредних произвођача значио би и прилив страног капитала у земљу, и то у виду инвестиција.⁵¹² Повећање ефикасности пољопривредне производње значио би и веће приносе у пољопривреди. То би даље довело до повећања извоза пољопривредних производа, или до смањења увоза, а крајњи резултат би био економски раст.⁵¹³

2.5.4. Контрааргументација

Који су онда аргументи који говоре у прилог апсолутном резервисању права својине на пољопривредном земљишту за домаћа лица? У социјалистичком периоду тадашња економска теорија имала је негативан став према приватној својини на пољопривредном земљишту уопште, па је забрана странцима да стичу то право била само једна у низу мера у правцу колективизације. Са крахом социјализма и одлуком државе и друштва да се

⁵¹¹ Mason (1994), *op. cit.*, 474.

⁵¹² Уколико се желе привући директне стране инвестиције, једна од основних мера и техника јесте генерални изостанак контроле над власништвом, што се савршено уклапа у закључке изнете у овом раду. Попов, Ђорђе (2008), Подстицаји и контрола иностраних инвестиција. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, год. 42, бр. 3, Нови Сад, 43. И Станивуковић примећује да је „куповина непокретности по својој природи само један вид улагања страног капитала“. Станивуковић, Маја (1996), Својина и друга стварна права странаца на некретнинама у Југославији. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, год. 30, бр. 1-3, Нови Сад, 226.

⁵¹³ Попов, Ђорђе (2008), Значај иностраних инвестиција за привредну стабилност Србије. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, год. 42, бр. 1-2, Нови Сад, 29-44. И према Прокопијевићу, страном „улагање у непокретнине би повећало цене ових ресурса и донело значајан доток капитала, што би даље подстакло финансијска тржишта и економски развој.“ Прокопијевић, Мирослав (2009), *Европска унија – увод*. Службени гласник, Београд, 572. Видети још и: Mason (1994), *op. cit.*, 470-473.

пређе на нови друштвено-политички и економски систем, нестала су и оправдања која су се односила на увођење овог рестриктивног решења. Међутим, правна норма је остала у правном систему.

Из Закона о пољопривредном земљишту не може се закључити који се циљ жели постићи овом нормом. Ни Стратегије пољопривреде из 2005.⁵¹⁴ и 2014. године не дају одговор на ово питање.

Што се домаће научне литературе тиче, утисак је да недостају конкретне (чак ни површне) анализе, већ се све своди на паушалне оцене које се не доказују а готово и не образлажу. У страниј литератури на енглеском језику постоје радови на ову тему, с обзиром да су у Сједињеним Америчким Државама вођене дискусије због постојања сличне норме и у неким њиховим федералним јединицама. Ипак, домаћим ауторима су ови закључци изгледа остали непознати, док се неки (као нпр. Царић⁵¹⁵) експлицитно не изјашњавају.

У теорији се издвајају четири врсте мотива да се странцима забрани да стичу својину на непокретностима. Ту спадају безбедносни, национално-етнички, економски мотиви и мотиви „националног интереса“.⁵¹⁶

Царић наводи да су „безбедносни мотиви по правилу разлог за потпуно искључење странаца из права на стицање својине на непокретностима.“⁵¹⁷ Иако се овај рад не бави безбедносним аспектима, може се рећи да они немају никакав значај за постојање овакве правне норме. Из ког то безбедносног разлога странци не би смели да стичу право својине на пољопривредном а могли би на грађевинском земљишту?

Нађен је аргумент неких аутора да интереси страних инвеститора не морају да се поклапају са интересима домаће државе, па да би због тога неограничено право странаца да стичу право својине на непокретностима

⁵¹⁴ Стратегија развоја пољопривреде Србије (2005). *Сл. гласник РС*, бр. 55/05, 71/05.

⁵¹⁵ Царић само преноси економске „аргументе“ у прилог рестриција нађене у литератури, али се од њих ограђује напоменом да је то само „мишљење заговорника ове тезе“. Царић (2006), *op. cit.*, 81.

⁵¹⁶ *Ibid.*, 74-84.

⁵¹⁷ *Ibid.*, 75. О безбедносним мотивима као разлогу за забрану странцима да стичу право на непокретностима биће више речи касније.

могло да произведе безбедносни ризик.⁵¹⁸ Овакви ставови се могу квалификовати као ксенофобични. Сви инвеститори, било домаћи било страни, имају превасходни интерес да свој капитал кроз инвестиције увећају. Ако домаћој држави не одговарају инвеститори који ће свој капитал уложити у развој те земље, онда је највероватније проблем у држави а не у инвеститорима.

Од осталих аргумената домаћи и страни стручњаци који се залажу за резервисање права својине за домаће држављане најчешће наводе „стратешки значај“ пољопривреде као привредне гране или се позивају на „национални интерес“. „Пољопривредно земљиште није препоручљиво изнети на страна тржишта, пошто је реч о стратешком ресурсу, те фаворизовање домаћег капитала и менаџмента обезбеђује заштиту националних интереса на изузетно значајном сектору привређивања“.⁵¹⁹ И Царић наводи национални интерес као један од мотива за ограничење странцима да стичу право својине на непокретностима.⁵²⁰

Нико од домаћих аутора који помињу национални интерес као аргумент за ограничење права странцима да стичу својину на пољопривредном земљишту не наводи који је то конкретно национални интерес у питању да би се о њему могло дискутовати. Ови аутори би морали објаснити како би то национални интерес био угрожен чињеницом да су страни произвођачи купили (не отели!) земљиште, по цени коју су споразумно одредили са продавцима; како је повећан обим улагања, производње или ефикасности супротан националном интересу; да ли би странцима у складу са тим истим националним интересом требало забранити и куповину фабрика и ако не, у чему је разлика; нема речи о опортунитетном трошку који постоји због постојања оваквог ограничења, итд.⁵²¹

⁵¹⁸ New Foreign Investors' Association to Oppose Protectionist Measures. *BNADaily Report for Executives*, Mar. 16, 1988, at DER No. 51; Buy America While Stocks Last. *The Economist*, Dec. 16, 1989, at 63, све наведено према: Mason (1994), *op. cit.*

⁵¹⁹ Рикаловић, Гојко (2003), *Приватизација и земљишне реформе у пољопривреди*. Виша пословна школа у Новом Саду, 154.

⁵²⁰ Царић (2006), *op. cit.*, 83-84.

⁵²¹ Baturan (2013), *op. cit.*, 485.

Аутори рада који се бави управо својинскоправним овлашћењима странаца на пољопривредном земљишту у Републици Србији,⁵²² разлог за постојање овакве норме виде у значају овог добра за сваку земљу па тако и Србију. Међутим, ни они свој став не образлажу. Апсолутно је неспорно да пољопривреда има изузетну важност за економију Србије, али није јасно шта би се то десило са пољопривредном производњом ако би странци дошли у посед земљишта у Србији? Да ли би они обуставили производњу и запарложили (закоровили) земљиште које су платили (чак и да нема норме која то забрањује)?⁵²³

Износи се и констатација да пољопривредно земљиште представља „*највреднији потенцијал једне земље, па тако и Србије*“, те да „Република Србија води свеобухватну бригу о заштити, *унапређењу, уређењу и што рационалнијем коришћењу* пољопривредног земљишта. У домен те заинтересованости државе за пољопривредно земљиште свакако спадају и мере које држава предузима да то друштвено благостање остане у власништву сопствених грађана, односно да не буде отуђено и продато странцима“.⁵²⁴ Тачно је да пољопривредно земљиште већ деценијама представља значајан потенцијал, али никако да се тај потенцијал искористи: домаћи субјекти очигледно за то немају довољно средстава. Проблем је јер су средства ограничена, а домаћи субјекти очигледно већ деценијама имају друге приоритете, због чега су и резултати пољопривредне производње већ деценијама знатно испод могућности.

Уколико је заиста циљ да се омогући рационално коришћење пољопривредног земљишта као фактора производње, онда држави једино преостаје да се повуче и препусти његову алокацију тржишним силама, јер не постоји други механизам којим се може постићи ефикаснији резултат. Основна претпоставка у економији је да се грађани понашају економски рационално. Приватна лица – власници ресурса, тежећи увећању сопствене

⁵²² Вукићевић, Славољуб; Степић, Даница; Савовић, Данило (2011), Својинскоправна овлашћења странаца на пољопривредном земљишту у Републици Србији, *Економика пољопривреде*, год. LVIII, бр. 4, Београд: Научно друштво аграрних економиста Балкана, Институт за економику пољопривреде, Академија економских наука Букурешт, 534-535.

⁵²³ Baturan (2013), *op. cit*, 485.

⁵²⁴ Вукићевић, *et al.* (2011), *op. cit*, 534-535. Курзив: Л.Б.

користи, кроз процес размене алоцирају ресурсе оним субјектима који их највише вреднују (па су због тога спремни и да их највише плате) без обзира на њихово држављанство. Тако ће и они субјекти који поседују земљиште најбоље знати да ли им се исплати да то земљиште продају или не, и нема потребе да их држава у томе ограничава. У супротном, најбоље би било да држава сво земљиште национализује па да га онда „рационално користи“ – што се у периоду социјализма показало као апсурдно.⁵²⁵

У научној литератури, а поготово у дневној штампи, може се срести још један аргумент у прилог постојања забране. Наиме, тврди се да ће продајом пољопривредног земљишта странцима држава у којој се то земљиште налази „изгубити суверенитет над значајним делом своје земље“⁵²⁶. Наравно, као и у другим случајевима, изостаје било какво образложење става, па није јасно које је суверено право државе изгубљено. Овде је у питању мешање јавноправних и приватноправних института. На пољопривредној парцели на територији домаће земље коју купи страно лице и даље се, наравно, примењује право домаће земље.⁵²⁷ С обзиром да аутори који заступају овај став не дају ниједан аргумент којим га објашњавају и поткрепљују, нема смисла даље полемисати и нагађати шта они подразумевају под „губитком суверенитета над значајним делом своје земље“.⁵²⁸

У литератури се може срести и овакав аргумент: „Пољопривредно земљиште, шуме и шумско земљиште сматрају се и природним богатствима, (...) па због тога, по неким мишљењима, странци имају право да стичу ову врсту непокретности само наслеђивањем, али не и правним пословима *inter vivos*“.⁵²⁹ Земљиште јесте природни ресурс, односно природно богатство у смислу члана 87 Устава Републике Србије, али као материја, а не као парцела.⁵³⁰ У том смислу, власник земљишне парцеле (било да је страни било

⁵²⁵ Baturan (2013), *op. cit*, 485-486.

⁵²⁶ Вукићевић, et al. (2011), *op. cit*, 542.

⁵²⁷ За детаљније објашњење појма суверености, видети: Марковић, Ратко (2008), *Уставно право и политичке институције*. Правни факултет Универзитета у Београду, 151-163.

⁵²⁸ Baturan (2013), *op. cit*, 486.

⁵²⁹ Царић (2006), *op. cit*, 196-197.

⁵³⁰ Батуран (2013), *op. cit*, 517.

домаћи држављанин) би могао да располаже парцелом, али не и земљиштем (или нпр. рудама, дивљим животињама) које се на њој налази. Дакле, чињеница да је страни или домаћи држављанин власник парцеле пољопривредног земљишта, не значи још увек да он може са самим земљиштем да чини што му је воља.⁵³¹

2.5.5. Објашњење Теорије јавног избора

Иако су економски разлози апсолутно против постојања овакве норме, поставља се питање због чега се она не укида већ се, напротив, у јавности изузетно чврсто брани. Разлоге за чврсту подршку оваквој норми треба тражити у аргументима које нуди Теорија јавног избора.

У том смислу, прво треба одредити субјекте који имају највише користи од оваквог решења. Главни добитници од постојеће правне норме су велики и средњи пољопривредни произвођачи у Србији. Захваљујући њој, они су у позицији да откупљују земљиште као производни ресурс по ценама које су испод равнотежног нивоа, те да захваљујући тој чињеници на тржишту остварују екстрапрофит. Њихова економска моћ је велика, а с обзиром на њихову малобројност и заједнички материјални интерес, координираним активностима и лобирањем успели су да у правном систему задрже норму која штити њихов привилегован положај на домаћем тржишту.⁵³²

Користи од овакве забране има још једна веома важна и утицајна група. До сад је коришћена претпоставка да су купци пољопривредног земљишта само домаћи пољопривредни произвођачи. Међутим, ту сад треба додати и власнике домаћег крупног капитала, који користе дискриминацију страних купаца да јефтино откупе велике површине пољопривредног земљишта. Често су овде и појединци који земљиште купују новцем

⁵³¹ Није јасно ни зашто странци не би могли да стичу својину над неким добром пословима *inter vivos*, а могу у случају послова *mortis causa*.

⁵³² Baturan (2013), *op. cit*, 486.

сумњивог порекла.⁵³³ На тај начин постижу за себе двоструку корист. Прво, новац стечен сумњивим пословима кроз улагање у непокретности враћају у легалне токове (тзв. „праће новца“). Они нису заинтересовани за организацију пољопривредне производње, већ ту земљу издају у закуп пољопривредним произвођачима. Они ће стрпљиво чекати (неминовну) либерализацију у складу са Споразумом о стабилизацији и придруживању, а онда и приступање Србије Европској унији. Тада ће се вредност њихове имовине вероватно увећати због повећане тражње, али и субвенција које Унија даје кроз своју Заједничку пољопривредну политку.⁵³⁴

Са друге стране, продавци пољопривредног земљишта су углавном власници малих парцела. Они су врло хетерогени, и по правилу се пољопривредом или уопште не баве, или се баве паралелно са неким другим делатностима. Као такви, нису међусобно повезани ни организовани, те не представљају респектабилан политички фактор у смислу лобирања, посебно у односу на велике пољопривредне произвођаче и велепоседнике.⁵³⁵

Бирачко тело у Србији начелно је заинтересовано за побољшање економског положаја и укупног благостања у друштву. Међутим, због слабог просечног образовања и лошег познавања економских законитости, медијански бирач у оваквој ситуацији не може на адекватан начин ни да артикулише своје интересе. Као и становници осталих европских земаља, и српско становништво је доста осетљиво када је пољопривреда у питању.⁵³⁶ На такве бираче веома је лако утицати путем медија позивајући се на економски патриотизам, коришћењем крупних речи као што су „национални интерес“, „стратешке гране“, итд. Тим људима се ствара перцепција да ће локално становништво доћи у инфериоран положај у односу на странце који

⁵³³ Случај Дарка Шарића је у том смислу јавности најпознатији. Видети нпр. Васић, Милош (2010), Криминал и државе: Права слика Дарка Шарића. *Време*, бр. 998, Београд, 18. фебруар; Мајдин, Зоран (2010), Портрет савременика – Дарко Шарић: Високи службеник међународне нарко-корпорације. *Време*, бр. 1005, Београд, 8. април.

⁵³⁴ Baturan (2013), *op. cit*, 486.

⁵³⁵ *Ibid*, 487.

⁵³⁶ Најбољи пример неефикасно организоване пољопривредне производње чији је узрок појачан сензибилитет становништва према пољопривреди и пољопривредницима, представља Заједничка пољопривредна политика ЕУ. Прокопијевић (2009), *op. cit*, 199-232; Прокопијевић, Мирослав (2010), Пољопривредна политика и политика заштите животне средине. Толички центар за демократију и људска права, Прокупље.

ће јефтино да покупују земљиште у Србији.⁵³⁷ Треба рећи да томе у прилог иде и чињеница да у Србији институције тржишне привреде још увек нису добро прихваћене од стране многих бирача.⁵³⁸ Ово се посебно односи на старије генерације које су образовање стицале у социјалистичком периоду, и којима је на помен „страног капитала“ и даље прва асоцијација „експлоатација радника“.⁵³⁹ Како је у једној студији примећено, и поред теоријске надмоћности слободне размене, шира јавност још није у потпуности разумела и прихватила њене предности.⁵⁴⁰

Због свега изнетог, шансе да спорна правна норма буде укинута заслугама унутрашњих политичких фактора до скоро су биле врло мале. Међутим, и интерес спољних фактора ту игра важну улогу. Забрана страним правним и физичким лицима да стичу својину на пољопривредном земљишту представља баријеру пољопривредним произвођачима из Европске уније да инвестирају у Србији.⁵⁴¹ Због тога европски политички преговарачи који постављају услове за прикључење Србије Унији инсистирају на укидању овакве забране, макар за држављане Европске уније.⁵⁴² У последње време појавиле су се и велике компаније са Блиског истока, заинтересоване за инвестирање пре свега у пропала пољопривредна предузећа која располажу огромним површинама пољопривредног земљишта. И са те стране постоји јасно изражен интерес ка инвестирању у српску пољопривреду укључујући и куповину пољопривредног земљишта. Може се очекивати да ће ови интереси имати одјека у пројектовању будућег

⁵³⁷ „(...) На тај начин ће наши пољопривредници бити принуђени да раде за стране газде као надничари, док ће профит ићи страним власницима (...)“. Вукићевић *et al.* (2011), *op. cit.*, 541. Обратите пажњу на језик и термине који се користе у тексту (стране газде, надничари, наши пољопривредници...).

⁵³⁸ Видети нпр: Пејановић, Радован; Његован, Зоран; Тица, Недељко (2007), *Транзиција – рурални развој и аграрна политика*. Пољопривредни факултет Универзитета у Новом Саду и Економски институт Београд, 43-45. Пејановић, Радован (2006), *Транзиција, систем вредности и отпори променама*. *Савремена пољопривреда*, год. 55, бр. 5, 28-35.

⁵³⁹ Baturan (2013), *op. cit.*, 487.

⁵⁴⁰ Беговић *et al.* (2009), *op. cit.*, 55.

⁵⁴¹ Наравно, не односи се ово само на Србију, већ и на остале источноевропске земље које претендују на чланство у Унији, или су јој већ приступиле. Због тога су све земље кандидати морале да прихвате да у одређеном року укину ову забрану.

⁵⁴² Baturan (2013), *op. cit.*, 487.

правног решења за проблем права својине странаца на пољопривредном земљишту.

2.6. Економска анализа – право својине на грађевинским објектима

У претходном одељку дата је исцрпна анализа различитих решења која се односе на алокацију (пре свега пољопривредног) земљишта, с обзиром да је понуда тог фактора производње нееластична јер не зависи од промене цене. Анализа решења која се односе на грађевинске објекте нешто је сложенија – али се наставља на претходно излагање.⁵⁴³

Понуда непокретности на кратак рок је нееластична, било да се ради о земљишту, било да се ради о зградама. Број изграђених објеката је на кратак рок константан, и никаква промена цене не може довести до тренутног повећања или смањења понуде.⁵⁴⁴

На дужи рок, међутим, уколико су зграде у питању, понуда се може прилагођавати, јер се њихов број на тржишту може повећати изградњом. Када цена расте и понуда расте, и обрнуто.⁵⁴⁵

Фактори који утичу на **тражњу** за непокретностима зависе од врсте непокретности. Уколико су у питању станови и стамбене зграде које би се користиле за становање, они представљају потрошна добра. Тражња зависи од користи коју купци имају од њихове потрошње, односно коришћења.

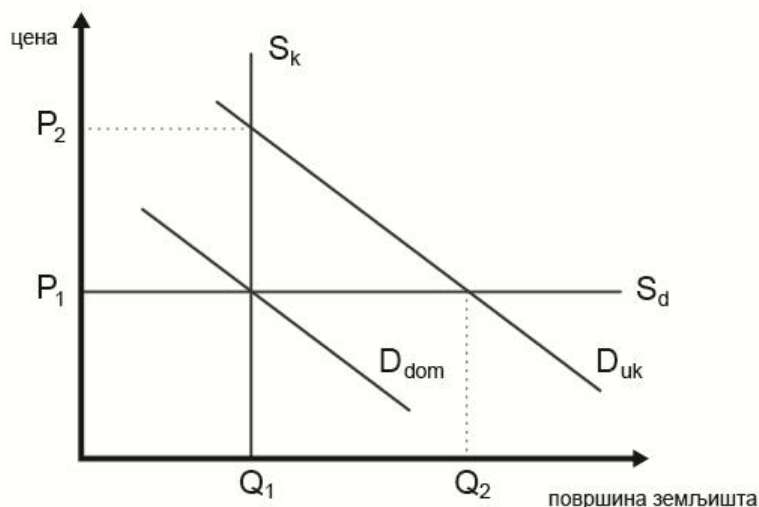
Пословне просторије али и станови и стамбене зграде које се користе за издавање представљају капитална добра. Цена као фактора производње, како је већ речено, изведена је (деривирана) из тражње за производима и услугама које је оно у стању да понуди.

⁵⁴³ Претпоставља се да важи правило *superficies solo credit*, према коме су земљиште и грађевински објекти на њему јединствен објекат, те да се преносом својине на грађевинском објекту преноси и право својине на земљишту. Видети: Gavella (2007), *op. cit.*, 82-91, 120-127.

⁵⁴⁴ Varian (2010), *op. cit.*, 6.

⁵⁴⁵ *Ibid*, 15-16.

Слика 13: Режи́ми општег и апсолутно резервисаног права на стицање својине на грађевинским објектима



Понуда непокретности на кратак рок је на Слици 13 представљена кривом S_k , и она је на нивоу Q_1 . Домаћа тражња је представљена кривом D_{dom} . При том нивоу тражње успоставља се равнотежна цена на нивоу P_1 .

Пораст тражње укључењем страних купаца са D_{dom} на D_{uk} доводи на кратак рок и до повећања цене на ниво P_2 . Понуда на кратак рок не може да реагује, јер је за изградњу непокретних објеката потребно време.

На средњи рок произвођачи реагују па долази до повећања понуде. Са растом понуде опада цена. Коначна равнотежа на дуги рок успоставља се на нивоу Q_2 , при ком је дугорочна понуда S_d изједначена са новом тражњом D_{uk} .

Према решењима Закона о основама својинскоправних односа, право страних лица да стичу својину на непокретностима представља релативно резервисано право које странци могу стицати под тачно одређеним условима. У том смислу, свако ограничење странцима да стичу својину у домаћој земљи представља и ограничење укупне тражње, па самим тим нарушава алокацију ресурса и умањује друштвено благостање домаће земље уз одређену прераспodelу између домаћих субјеката. Свако прописано ограничење биће посебно анализирано.

2.6.1. Узајамност (реципроцитет)

Први услов који странци морају да испуне да би остварили право на стицање непокретности јесте услов узајамности са земљом њиховог држављанства.⁵⁴⁶ Начело узајамности подразумева да ће странци на територији Србије у погледу права својине на непокретностима бити третирани као и српски држављани у земљи којој странац припада.⁵⁴⁷ Ово начело примењује се за све врсте непокретности осим пољопривредног земљишта. Такође, односи се на непокретности на читавој територији Србије, осим оних подручја у којима је посебним законом странцима апсолутно забрањено да стичу непокретности. На крају, односи се на све странце без разлике да ли су у питању физичка или правна лица.

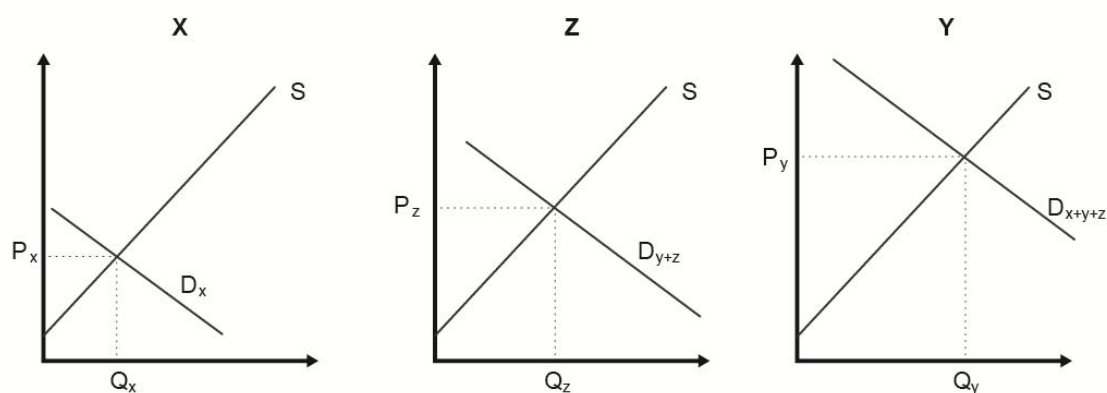
За потребе анализе ефеката правне норме која захтева узајамност користиће се претпоставка да постоје само три државе. **Оптималан резултат**, односно максимум благостања у све три државе биће постигнут када не постоје никаква ограничења размене и када је право својине на непокретности опште право свих лица, без обзира на њихово држављанство. Сва лица, било страна било домаћа, могу користити своје ресурсе на начин који им доноси највећи ниво индивидуалне користи, што је претпоставка за максимизацију укупног благостања у друштву.

Међутим, као што је у овом одељку већ речено, готово све савремене државе познају одређена ограничења за странце. **Ефекти примене начела узајамности** биће упоређени са друга два екстремна случаја, кроз пример три потпуно једнаке државе, које се разликују само по третману странаца у погледу права својине на непокретностима. У држави *X*, право својине на непокретностима је апсолутно резервисано за домаће држављане; држава *Y* третира право својине на непокретностима као опште право; држава *Z*

⁵⁴⁶ Закон о основама својинскоправних односа, чл. 82а. Исто решење задржано је и у нацрту Грађанског законика РС, чл. 2209, ст. 1 и 2. О правним аспектима проблема узајамности када су непокретности у питању, видети: Царић, (2006), *op.cit*, 96-104. Станивуковић напомиње да услов узајамности није много заступљен у упоредном праву. Станивуковић (1996), *op. cit*, 227.

⁵⁴⁷ Према: Царић, (2006), *op.cit*, 96.

прихвата средње решење које подразумева постојање начела узајамности. Ситуација је илустрована на Слици 14.



Слика 14: Реципроцитет као услов за стицање права својине на непокретностима

С обзиром да се ради о идентичним државама, различито правно решење значи да се оне разликују и по нивоу укупне тражње. У држави **X** укупна тражња је ограничена на домаћу тражњу. Као што је објашњено у Одељку 2.5, овом нормом је умањена ефикасност алокације ресурса и укупно благостање домаћих лица.

Држава Y нема никаквих унутрашњих ограничења, па је укупна тражња збир индивидуалних тражњи свих лица, било домаћих било страних. Већи ниво инвестиција у непокретности значи на дуги рок пораст цене и вредности земљишта, односно повећање броја зграда кроз пораст изградње. Све ово значи и повећање укупне вредности непокретности у држави **Y**, као и већи ниво благостања у друштву.

Ипак, умањена је корист оних држављана државе **Y** који би инвестирали у непокретности у држави **X**, али им та држава својим решењем то онемогућава. Они због тога морају да инвестирају или у својој држави (**Y**) или у држави **Z**. Инвестиција у **Y** или **Z** тим лицима такође доноси прираст користи, али би он био и већи када држава **X** не би странцима бранила инвестирање. Овај губитак представља опортунитетни трошак правне норме државе **X** који сnose држављани државе **Y**.

Трећи случај је **држава Z** која дозвољава стране инвестиције у непокретности на сопственој територији у складу са начелом узајамности. Ово значи да је укупна тражња за непокретностима у тој земљи једнака збиру тражњи држављана *Y* и *Z*, док су држављани државе *X* искључени начелом узајамности. На тај начин, држава *X* уводи додатно ограничење размени. Последица начела узајамности је само нарушена ефикасност алокације ресурса, јер је правном нормом државе *Y* додатно смањена тражња. Ово даље значи забрану инвестиција у непокретности држављана државе *X* у државу *Y* што представља опортунитетни трошак начела узајамности. Прираст користи је већи него у држави *X*, али је мањи него у држави *Y*.

Други аргумент против начела узајамности јесу **трансакциони трошкови** које оно производи. Државни орган надлежан за послове правде прати правна решења која постоје у различитим страним земљама у погледу права српских држављана на стицање својине на непокретностима у тим земљама, и о томе информише суд и друге органе којима је ово питање од значаја.⁵⁴⁸ Органи који воде рачуна о испуњености услова узајамности снабдевени су потребним информацијама, тако да странке немају великих трансакционих трошкова у овом случају. Ипак, то не значи да трансакциони трошкови не постоје.

Активност државног органа у циљу прикупљања неопходних информација о правним решењима у различитим земљама управо представља трансакциони трошак, само што он пада на терет буџета. Када страна држава предвиђа апсолутну забрану страним лицима да стичу својину на непокретностима, или ово право третирају као опште право, трансакциони трошкови и нису толико високи. Међутим, најчешћи случај је да је ово право релативно резервисано, што значи да постоје бројни изузеци чије проучавање свакако захтева одређени трошак.⁵⁴⁹ Када у Србији не би

⁵⁴⁸ Закон о основама својинскоправних односа, чл. 82в.

⁵⁴⁹ О бројним правним проблемама и дилемама који се тичу узајамности, видети: Станивуковић, Маја (1989), *Стварна права странаца* – магистарски рад, 30-38; Станивуковић (1996), *op. cit.*, 227-229. Ови проблеми, поред трансакционих трошкова, стварају и правне дилеме у погледу постојања имовинских права, чиме се доводи у питање и друга претпоставка за ефикасну размену ресурса према Коузовој теореме.

било прописано начело узајамности, не би било ни ових трансакционих трошкова без обзира на њихову висину.

На основу изнетог, произлази закључак да се начелом узајамности додатно умањује ниво благостања домаћих држављана у односу на решење када је право странаца да инвестирају у непокретности на територији домаће државе неограничено. Никаквим економским разлозима не може се правдати одржавање ове норме у правном систему: на одредбу стране државе којом умањује ефикасност своје економије домаћа држава реагује начелом узајамности којим негативно утиче на ефикасност своје економије.

Упитна је и снага аргумента да ће се начелом узајамности извршити политички притисак на страну државу да либерализује право стицања својине за странце. Рочкомановић наводи да „клаузула о реципроцитету самим својим постојањем врши извешан психолошки притисак на друге државе“.⁵⁵⁰ Није искључено да „извешан психолошки притисак“ постоји, само је питање која је његова цена и на чији терет она пада. Највећи губитник од рестрикције страних инвестиција управо је држава која такву рестрикцију уведе. Што је домаћа рестрикција већа, ниво страних инвестиција је мањи, а самим тим опортунитетни трошак таквог решења по ту државу је већи. Тако и опортунитетни трошак начела узајамности пада пре свега на ону државу која пропише такво решење.

Уколико је циљ државе да преко правног система омогући ефикасну алокацију ресурса и самим тим максимизацију друштвеног благостања, онда нема економских аргумената за инсистирање на овом решењу. Његовим укидањем омогућиће се ефикаснија алокација у домаћој земљи.

Ипак, тек ће укидањем ограничења која предвиђају страни правни системи бити постигнут оптималан резултат у друштву. Из тог разлога треба пронаћи јефтинији начин да се стране земље приволе да укину ограничења. Треба размислити о коришћењу дипломатских средстава у циљу склапања међународних уговора са страним земљама, којима би се српским држављанима дозволило да на територијама тих земаља стичу својину.

⁵⁵⁰ Рочкомановић (1979), *op. cit.*, 13.

2.6.2. Обављање делатности

Проблематичан је са економског аспекта и захтев да је непокретност коју страном правно лице жели да прибави **неопходна за обављање делатности**.⁵⁵¹ Питање је због чега уопште постоји ово ограничење. Који се то специфичан интерес штити ограничењем права страним правним лицима да стичу својину над станом или стамбеном зградом? Због чега се тражи дозвола органа надлежног за послове трговине? Уколико страном правно лице које има право да послује у Србији има интерес да прибави одређени објекат, и спреман је да домаћем продавцу плати тражену цену, због чега га у томе спречавати?

Ђурђевић такође поставља питање практичног значаја ове норме у условима када страна лица свакако могу стицати својину на непокретностима кроз бројне облике страних улагања („предузеће са страним улогом, па и са потпуним страним учешћем може без услова стицати право својине на непокретностима“).⁵⁵² „Вероватно се ова одредба односи на представништва која немају својство правног лица па не могу стицати право својине, да би се омогућило да страном правно лице које оснива представништво у Југославији и стиче својину на непокретности може да обезбеди рад представништва које нема својство правног лица“⁵⁵³ Међутим, уколико правило да страна правна лица не могу стицати својину на непокретностима има толико изузетака, због чега онда уопште и постоји!?

У научној литератури није нађен ниједан аргумент у прилог овој забрани. Ниједан економски разлог не говори у прилог постојања овог ограничења. Није јасно који су то безбедносни или национално-етнички мотиви који би оправдали ово ограничење.

⁵⁵¹ Закон о основама својинскоправних односа, чл. 82а ст 1. Исто решење задржано је и у Нацрту Грађанског законика РС, чл. 2209 ст. 1.

⁵⁵² Ђурђевић, Душанка (1997), Право својине странаца на стварима. *Право – теорија и пракса*, год. 14, бр. 6, Нови Сад, 26. О могућностима странаца да индиректно стекну непокретност у домаћој земљи преко домаћег страноглици биће речи у Одељку 2.7. Странци и индиректно стицање својине на непокретностима у Србији.

⁵⁵³ Ђурђевић (1997), *op. cit*, 26.

Када су **економски ефекти** ове норме у питању, готово исти закључци везани за услов узајамности важе и у овом случају. И овим захтевом је додатно ограничена инострана тражња, па самим тим и цена непокретности коју продавци (домаћи држављани пре свега) могу добити за своје добро. Нижа цена опет значи и мањи вишак који добијају власници, што даље води ка нижој понуди и смањеном укупном благостању домаћих субјеката.

И овде постоји проблем везан за **трансакционе трошкове** који из оваквог ограничења произлазе. Прво спорно питање је како се доказује обављање делатности. Правна наука нема јединствен одговор на ово питање,⁵⁵⁴ а у зависности од одговора трансакциони трошкови ће бити већи или мањи.

Прва могућност је да странац који намерава да прибави непокретност већ мора и фактички да обавља делатност на територији Србије. Овакав (крут) став заступа и Царић, наводећи да то јасно произлази из законске дефиниције („...лица која обављају делатност...“) те да нема простора за шире тумачење.⁵⁵⁵

Друга могућност је да се неопходност за обављање делатности доказује само одговарајућим правним актом (уговором о улагању, решењем надлежног органа којим се одобрава страно улагање, решење надлежног суда о упису у судски регистар, решењем о разрезу пореза итд).⁵⁵⁶ Ово (еластично) тумачење заступа Тодоровић, који наводи да томе у прилог иде и дискусија која је вођена приликом израде овог решења.⁵⁵⁷

Прво тумачење дакако ствара веће трансакционе трошкове, јер не постоје прецизни и унапред познати критеријуми које треба испунити, а који могу послужити као смернице странцу који намерава да прибави непокретност.⁵⁵⁸ Иначе, процену неопходности непокретности за обављање делатности даје државни орган надлежан за послове трговине. Решавање ове

⁵⁵⁴ Царић, (2006), *op. cit.*, 191; Станивуковић (1996), *op. cit.*, 224-226.

⁵⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁵⁷ Тодоровић Војислав (1991), Права странаца на непокретностима у Југославији. *Правни живот*, год. 41, бр. 11-12, Београд, 1347.

⁵⁵⁸ Из тог разлога Царић предлаже утврђивање ових критеријума законом. Царић, (2006), *op.cit.*,192.

дилеме отвара простор за коришћење економске анализе права приликом тумачења конкретне норме. У сваком случају, само постојање дилеме значи да имовинска права нису јасно дефинисана, као и да трансакциони трошкови постоје, што значи да претпоставке Коузове теореме за ефикасну алокацију ресурса нису испуњене. Зато је неопходно преиспитати простор за укидање овог ограничења и последице евентуалне либерализације овог права странаца.

Не само што не постоји државни интерес за постојање ове норме већ се њоме и непотребно ствара **простор за појаву корупције**. Чим не постоје јасни критеријуми за оцену о постојању права, одлука зависи од дискреционе оцене службеног лица. Са једне стране, страном правно лице има интерес за прибављање одређене непокретности, јер му то доноси прираст користи. Са друге стране, и службено лице је мотивисано максимизацијом сопствене користи. Простор за постизање незаконитог договора и злоупотребу права постоји.⁵⁵⁹

2.6.3. Право својине на стан и стамбену зграду

У основном тексту Закона о основама својинскоправних односа из 1980. године није било предвиђено право страних физичких лица да стичу својину на непокретностима. Рестриктивно законско решење измењено је 1990. године. Према решењу које је важило од 1990. до јуна 1996. године било је предвиђено да страном физичко лице под условом узајамности може да стекне својину на стану и стамбеној згради уколико је настањено у Југославији, у складу са тадашњим правилима о кретању и боравку странаца. У јуну 1996. године усвојено је садашње (либералније) решење, према коме страном физичко лице у Србији може, опет под условом узајамности, стицати право својине на стану и стамбеној згради и ако не обавља делатност у Републици Србији.⁵⁶⁰

⁵⁵⁹ Наравно, не значи да ће до злоупотребе нужно и доћи. О овој проблематици више код: Поповић, Славољуб (1996), Теорија о злоупотреби овлашћења у управном праву, *Злоупотреба права* – зборник радова, Правни факултет Универзитета у Нишу, 205-214.

⁵⁶⁰ Закон о основама својинскоправних односа, чл. 82а, ст. 2. Станивуковић (1996), *op. cit.*, 230.

У нацрту Грађанског законика РС предлог је нешто измењен у односу на решење из Закона о основама својинскоправних односа. Према нацрту Грађанског законика, страна физичко лице које не обавља делатност у Републици Србији може стицати право својине на непокретностима само под условима узајамности.⁵⁶¹ Дакле, уместо ограничења непокретности само на станове и стамбене зграде сада се то односи на све непокретности.

Са аспекта неокласичне економије, дозвола страним физичким лицима да стичу својину на становима и стамбеним зградама није спорна због онога што се њом дозвољава већ због онога што се имплицитно брани. Наиме, овом нормом страна физичка лица су онемогућена да стичу право својине над свим осталим врстама непокретности који нису станови и стамбене зграде. Ограничење представља баријеру уласку страних лица на тржиште непокретности у Србији, што за последицу има само смањен ниво укупне тржишне тражње, па последично и смањену ефикасност српске економије и ниво благостања домаћег становништва него што би било да такве норме нема. Из тог угла гледано, ново решење предложено у нацрту Грађанског законика РС доноси релативно побољшање у смислу Парета.

2.6.4. Непокретности на посебним подручјима

Могућност ограничења права странцима да стичу непокретности на одређеном подручју прописана је у чл. 82а ст. 3 Закона о основама својинскоправних односа. Ту се наводи да се изузетно од одредаба ст. 1. и 2. овог члана, законом *може* предвидети да страна физичка и правна лица не могу стицати право својине на непокретностима које се налазе **на одређеним подручјима** у Србији. Ипак, није познато да ли је такав закон и донет.

Постоји више мотива којима се постојање ове норме може правдати. Ту пре свега спадају безбедносни и национално-етнички циљеви које је законодавац могао имати на уму приликом доношења овакве норме. Да би се могла оценити оправданост постојања ове норме, неопходно је проблем

⁵⁶¹ Нацрт грађанског законика, чл. 2209, ст. 2.

сагледати са више аспеката: безбедносног, социолошког, правног и економског.

Најчешћи разлог због кога државе уводе оваква ограничења јесте **национална безбедност**. Многе државе забрањују странцима да стичу својину над непокретносима које се налазе (најчешће) у одређеном граничном појасу, приобалном појасу или у неким војно-стратешки важним областима.⁵⁶² Као што је претходно објашњено, и у периоду прве југословенске државе постојало је овакво ограничење. Рад нема за циљ да се бави безбедносним ризицима, већ да укаже на економске аспекте који се морају имати у виду приликом регулисања овог питања.

Безбедност земље је јавно добро, јер има обе његове карактеристике: непостојање ривалитета и немогућност искључења корисника који не плаћа добро. Пошто се на тржишту не може постићи оптимална понуда јавног добра, следи да је државна интервенција на том плану неопходна.⁵⁶³

Није једноставно урадити анализу користи и трошкова од правне норме која има за циљ обезбеђење безбедности земље. Не постоји начин да се мере ни потенцијалне користи (које би морали да наведу експерти из области безбедности), ни опортунитетни трошкови, већ се све своди на субјективне процене.

Први проблем јесте одредити агрегатну тражњу за безбедношћу као јавним добром. Бирано тело и појединци који у његово име доносе одлуке које се тичу безбедности, немају потребан ниво стручног знања да би могли да процене које су користи од проглашења „забрањеног подручја“⁵⁶⁴ за странце. Ту реч имају стручњаци из области безбедности који морају дати реалну и објективну процену користи која би произашла из одређене норме.⁵⁶⁵ Када је у питању право странаца да стичу својину у одређеним областима, они морају дати процену значаја одређеног подручја за одбрану

⁵⁶² Bonsal, Dudley B.; Borges, Milo A. (1943), *Limitations Abroad on Enterprise and Property Acquisition, Law and Contemporary Problems*, Vol. 11, No. 4, International Trade Barriers, 725-726.

⁵⁶³ Беговић, Борис (2009), Тешкоће израчунавања цене безбедности: теоријски приступ. *Економија и безбедност*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 32.

⁵⁶⁴ Појмом „забрањено подручје“ означаваће се подручје државе у коме странци немају право да стичу својину на непокретностима, у складу са чланом 82а ст. 3 Закона о основама својинскоправних односа.

⁵⁶⁵ Беговић (2009), *op. cit.*, 32-33.

земље, као и евентуалног ризика који би по националну безбедност могао настати уколико би странци ту стекли одређену непокретност.⁵⁶⁶ Рекло би се да је њихов задатак превазилажење асиметрије информација која постоји код доносиоца одлука.⁵⁶⁷

Уколико стручњаци из области безбедности процене да одређивање забрањеног подручја нема никаквих користи за повећање безбедности, онда никаквих дилема нема. Такво подручје се једноставно не уводи (као што и није уведено).

Са друге стране, уколико би се увођењем забрањеног подручја постигао одређени ниво националне безбедности, потребно је проценити агрегатну тражњу грађана за тим јавним добром. Међутим, пре тога се морају знати и трошкови по којима се одређени ниво националне безбедности постиже. Оно што војни експерти често занемарују, јесте цена по којој се одређени ниво националне безбедности постиже. У том смислу, они воде рачуна највише о буџетским издацима за одбрану којих у овом случају нема. Са друге стране, ретко имају свест о опортунитетним трошковима који из одређене одлуке произлазе.⁵⁶⁸ Управо ту реч има економска анализа, која треба да осветли и тај аспект проблема.

Опортунитетни трошак је највећа пропуштена корист до које би дошло да су ресурси другачије употребљени. Када домаћа држава странцима онемогући да стичу непокретности у одређеном подручју, то производи све последице које су у претходном делу расправљене, а које ће сада бити само побројане. Пре свега, забрана представља баријеру размени. Долази до

⁵⁶⁶ Царић у прилог оваквој забрани преноси аргумент да су Немци током офанзиве у Француској 1940. године као основу за постављање артиљеријских оруђа на запоседнутим територијама користили унапред припремљена бетонска постоља, сакривена испод тениских терена у власништву Немаца. Иако овај рад нема амбицију да се бави безбедносним питањима, овом аргументу лако је наћи мане: није јасно да ли су у питању објекти у својини немачких држављана, или француских држављана немачке националности; да ли су та постоља могла бити изградњена и на имањима непријатељских сарадника француске националности и држављанства; да ли је за савремене артиљеријске системе, у савременим условима ратовања изградња оваквих постоља уопште потребна, итд.

⁵⁶⁷ Беговић скреће пажњу на опрезност приликом прихватања мишљења стручњака за безбедност, због могуће субјективности. У жељи да донесу корист својој струци, може се десити да чињенице прикажу у светлу који њима одговара, односно односно опасност по безбедност земље већу него што она стварно јесте. Беговић, (2009) *op. cit.*, 32-33.

⁵⁶⁸ *Ibid*, 33-34.

смањења страних инвестиција у забрањеном подручју. Постојећи ресурси нису на најбољи начин искоришћени, односно не долази до њихове алокације оним субјектима који их највише вреднују. Ефикасност економије је умањена због смањене укупне тражње, као и укупно благостање домаћег становништва (без обзира што ће неки појединци забележити прираст користи).

Ефикасна одлука о проглашењу забрањене зоне претпоставља мерење потенцијалних користи и трошкова од таквог решења. Користи су (евентуални) пораст нивоа националне безбедности, док трошак представља умањени ниво благостања до кога ће доћи на том подручју услед смањених могућности за размен. Ако повећање нивоа националне безбедности доноси већу корист него што је опортунитетни трошак услед немогућности размене, одлука о проглашењу забрањене зоне је економски пожељна; у супротном, уколико су трошкови већи од користи увођење забрањене зоне није оправдано.

Други мотив за забрану странцима да стичу непокретности може бити **национално-етнички**, мада ће се тешко наћи појединац који овај аргумент јавно и отворено заступа. Ипак, то не значи да оваква размишљања не постоје, напротив, врло су лако замислива. Из тог разлога нема оправдања да се на њих не одговори. Дакле, претпоставка је да се забраном странцима да стичу непокретности на одређеном простору, може спречити промена националне структуре у одређеним (пре свега пограничним) подручјима домаће државе.

Пример прикривено изреченог национално-етничког аргумента може се наћи у раду који је већ неколико пута цитиран.⁵⁶⁹ У тексту у ком се говори о роковима за либерализацију права стицања непокретности држављана ЕУ у новим државама чланицама, налази се следећа мисао: „Колики је ризик од *јефтине* продаје некретнина странцима најбоље говори пример Словеније, која је дозволила продају својих некретнина *од момента када је постала пуноправни члан Уније*. Тада почиње куповина кућа у Словенији од стране странаца. Најупечатљивији је пример куповине кућа у једном делу Сежане

⁵⁶⁹ Вукићевић *et al.* (2011), *op. cit.*, 542, фн. 20.

која се налази на граници Италије, где су становници Трста купили више од 30% станова, јер им је цена била повољнија него у Италији. Те куће су потом *преуредили и адаптирали* и одатле *свакодневно иду на посао у своју земљу* (...)“⁵⁷⁰

Овај став је сам по себи доста конфузан и контрадикторан. Прво, уколико имају интерес, странци се могу насељавати у одређеном подручју чак и ако немају могућност да стичу својину на непокретностима. Дакле, забраном стицања непокретности се не постиже жељени циљ – спречавање промене у националној структури становништва.

Друго, какав би ефекат могла да остави ова забрана? И када поседује непокретност у одређеној држави, то још увек не значи да странац њу може несметано да користи. Чак и ако поседује стан на територији домаће државе, не мора да значи да ће страни држављанин моћи ту да добије пребивалиште или боравиште.

Треће, шта је уопште проблем у поменутом „случају Сежане“? Из претходно цитираног текста после пажљивог читања може се извести више закључака: да су страни држављани купили један део старих и оронулих кућа, дакле да су инвестирали у непокретности у домаћој земљи; да су затим те куће морали да адаптирају и преуреде, дакле да су додатно инвестирали у домаћу земљу; да они свакодневно путују у страну земљу где раде и зарађују плате, те да се након посла враћају у домаћу земљу где се један део тих прихода троши, дакле ти странци извлаче новчана средства из стране земље и доносе их домаћој земљи. Чиме су домаћи држављани оштећени?

Још једна ствар у овом тексту је спорна. Аутори кажу да су Словенци „јефтино“ продали некретнине странцима од момента приступа Унији. Словенија је приступила Унији 1. маја 2004. године, дакле неколико година пре наступања Глобалне кризе. Тада је тражња за непокретностима била висока, па су им и цене биле високе. Након кризе тражња је драстично пала у свим земљама (вероватно и у Словенији) што се морало одразити и на пад цена купљених непокретности. Како су то онда Словенци јефтино продали непокретности Италијанима није јасно. Зато би било добро да су аутори

⁵⁷⁰ Курзив Л.Б.

„спорног“ текста детаљније образложили своје ставове, конкретно одговарајући на питање које су поставили на почетку цитираног дела: „Колики је ризик од јефтине продаје непокретности странцима?“

Специфичан случај земље у којој је искључена могућност да странци стичу својину на земљишту је Израел, у којој доминира јавна својина на земљишту. „У случају Израела ово правно решење је везано за начин настанка земље и специфичне национално-безбедносне проблеме и изазове са којима се та земља сусреће, због великог притиска не-јеврејског (арапског, муслиманског) становништва, не баш пријатељски расположеног према постојању државе Израел.⁵⁷¹

Међутим, све аргументе који су наведени у прилог забрани странцима да стичу својину на непокретностима на одређеном подручју у Републици Србији, треба посматрати **у светлу Споразума о стабилизацији и придруживању**, као и амбиције Србије да приступи Европској унији.

Већ је наведено да је Србија Споразумом о стабилизацији и придруживању дозволила да друштва кћери привредних друштава Заједнице имају право стицања и уживања својинских права на непокретностима као и српска привредна друштва, а обавезала се и да ће размотрити и могућност проширења овог права на друштва кћери привредних друштава Уније. Такође, Србија се обавезала и да ће допустити држављанима држава чланица Европске уније да стичу својину над непокретностима у Србији, као и да ће у периоду од четири године од ступања на снагу Споразума постепено усклађивати своје законодавство које се односи на стицање својине над непокретностима како би држављанима чланица Европске уније осигурала исти третман као и својим држављанима. Слично су поступиле и остале земље из региона.

Уколико Србија и друге земље Западног Балкана постигну зацртани циљ и приступе Унији, свакако ће морати да у догледном року либерализују слободу кретања становништва, а у том смислу да дозволе странцима и право настањивања и право стицања непокретности. Простора за неке изузетке има врло мало.

⁵⁷¹ Слично: Беговић (1995), *op. cit.* 387.

Цена увођења оваквог забрањеног подручја Србија би могла платити једино одустајањем од прокламованог циља добијања чланства у ЕУ, што се у тренутним околностима чини веома тешко. Ипак, један од разлога за приступ Унији је свакако и повећање нивоа националне безбедности кроз сарадњу са европским државама и народима. Из тог угла, проглашење забрањеног подручја чини се тешко остваривим, али и непотребним.

Са друге стране, проглашење забрањеног подручја из различитих национално-етничких разлога неспојиво је са принципима на којима почива Унија. Зато би опредељење за увођење овакве норме значило напуштање пута европских интеграција.

Пошто није познато да је законодавац искористио могућност да странцима забрани стицање непокретности на одређеном подручју, не постоје никакви економски трошкови које производи члан 82а ст. 3 Закона о основама својинскоправних односа. Питање је има ли основа за његово задржавање и у новом Грађанском законнику. Имајући у виду досад изречено, може се закључити да је ова норма анахрона, те да је трошак одустајања од европских интеграција толико висок да се било какво разматрање њеног спровођења у дело чини беспредметно.

2.7. Странци и индиректно стицање својине на непокретностима у Србији

У деловима који се односе на право странаца да стичу својину на непокретностима, Закон о основама својинскоправних односа и Закон о пољопривредном земљишту не одговарају потребама економског живота који се одвија у условима транзиције и глобализације. Норме ових прописа постављене су као препрека алокацији ресурса између страних и домаћих лица. Анахроност се огледа и у њиховој неусклађености са правним системом, који је конципиран тако да омогући укључивање страних субјеката у домаће тржиште.

Већ је речено да се Србија Споразумом о стабилизацији и придруживању обавезала да субјектима из Европске уније омогући право

стицања својине на непокретностима. Са приступањем Унији и осталих земаља из окружења може се рећи да ће ова ограничења имати све мањи практични значај.

Лица српске националности из Босне и Херцеговине, Хрватске и Црне Горе имају могућност за привилеговано добијање двојног држављанства. Добијањем држављанства они стичу сва права као и грађани Србије укључујући и право стицања непокретности.

Међутим, овде је најважније право страних лица да стичу својину на непокретностима у Србији, индиректно преко правних лица основаних у Србији. Према Закону о спољнотрговинском пословању, правна лица (или огранци правних лица) које имају седиште, односно који су регистровани у Србији сматрају се домаћим лицима.⁵⁷² Дакле, странци могу индиректно преко домаћег правног лица у страном власништву стицати право својине на непокретностима, укључујући ту и пољопривредно земљиште. Наравно, то право својине мора бити уписано на домаће правно лице, које је пак у својини страног лица.⁵⁷³

Пошто за стицање пословних и других објеката имају широк простор кроз норме Закона о основама својинскоправних односа, овај канал странци најчешће користе када је у питању пољопривредно земљиште. И поред изричите забране у Закону о пољопривредном земљишту, странци су на овај начин стекли велике површине обрадивог земљишта. Највише се ово односи на територију Војводине, у којој се налазе највеће површине пољопривредног земљишта високог квалитета. Према истраживању објављеном у Вечерњим новостима⁵⁷⁴, странци су купили најмање 23.850 „првокласних“ хектара земље у Војводини.

⁵⁷² Закон о спољнотрговинском пословању, *Сл. гласник РС*, бр. 36/2009, 36/2011, 88/2011, чл. 3.

⁵⁷³ Видети: Станивуковић (1996), *op. cit.*, 226-227. И Царић примећује да се најчешћи начин изигравања рестриктивних норми о праву својине странаца на непокретностима своди на то „да једно страно лице, испуњавањем одређених услова, стекне атрибуте домаћег лица. Овде се ради обично о правним лицима и у суштини се и не ради о класичном изигравању, јер се правно лице испуњавањем одређених услова (оснивање, регистрација, премештање седишта), квалификује не више као страно већ као домаће правно лице, за које не важе рестрикције које се односе на страно правно лице.“ Царић (2006), *op. cit.*, 119.

⁵⁷⁴ Вукмировић, Ђ. (2013), Странци српску земљу куповали од препродаваца, *Вечерње новости*, 8. август.

Према Коузовој теореме – ако су имовинска права јасно дефинисана а трансакциони трошкови ниски, заинтересоване стране ће у директној међусобној комуникацији увек доћи до ефикасне алокације ресурса, без обзира на њихову почетну алокацију. Проблем који овде постоји јесте што права нису јасно дефинисана. Различита законска решења остављају простор за различита тумачења. Овим се ствара правна несигурност потенцијалним улагачима. Правна несигурност значи већи ризик инвестирања. Очекивана корист од инвестиције умањена је због трошкова који тај ризик непотребно ствара.

Постојање различитих правних решења и стална опасност од пропасти посла одговара инвеститорима који су склонији ризицима. Такође, ту спадају и они који претходно обезбеде политичку подршку. Претходно добијање политичке подршке је очигледно пут којим су кренуле и одређене компаније из Уједињених Арапских Емирата.⁵⁷⁵ Оне су показале заинтересованост и вољу да инвестирају у одређена пољопривредна предузећа на територији АП Војводине. Проблем са којим се срећу јесу управо нејасни прописи који се тичу права да стичу својину на пољопривредном земљишту, што је и мотив за њихово инвестирање. У тренутку писања овог рада нису познати детаљи о послу о ком се преговара. Извесно је само да постоји значајно расипање ресурса различитих интересних група (тзв. трагање за рентом).

Оно што би се о том проблему у овом тренутку могло рећи, јесте да је (у складу са Коузовом теоремом) потребно створити такав правни оквир где ће права бити јасно дефинисана, а трансакциони трошкови њихове алокације што нижи. На тај начин, не би било места ни захтевима за редистрибуцијом ни расипању ресурса. Заинтересовани привредни субјекти (домаћи и страни) у међусобној комуникацији решили би проблем без великих потешкоћа.

⁵⁷⁵ Видети нпр: Боаров, Димитрије (2013), Чија је наша земља? *Време*, бр. 1151, 24. јануар; Марковић, Радмило (2015), Пресушиле најаве. *Време*, бр. 1289, 17. септембар.

3. ПОСЕБАН РЕЖИМ ЗА НЕПОКРЕТНОСТИ У ЈАВНОЈ СВОЈИНИ

У савременим условима велики број непокретности налази се у јавној својини. Ове непокретности имају функцију да омогуће држави обављање различитих послова из њеног делокруга.

Као што је више пута у раду наглашено, приватна својина представља основни услов за ефикасну алокацију ресурса. Основна претпоставка у економији је да се појединци понашају рационално. Активности које (не) предузимају мотивисане су максимизацијом њиховог индивидуалног благостања, односно прирастом индивидуалних граничних користи и трошкова које одређена активност производи.

Иста је ситуација и када се доносе одлуке у оквиру јавних институција. Сходно начелу методолошког индивидуализма и одлуке у институцијама јавне власти увек доносе појединци. Међутим, ти појединци нису вођени увећањем опште већ индивидуалне користи. Из тог разлога, вршење јавних послова није и не може бити исто као што је то случај код приватних. Овде се јавља специфичан (агенцијски) проблем који доводи до неоптималне алокације ресурса и до редистрибуције.

Због тога је неопходно да постоје посебни прописи који ће регулисати прибављање и располагање непокретностима у јавној својини. Циљ је створити такав институционални оквир у ком се умањују подстицаји за злоупотребу права и надлежности појединаца на штету јавне имовине.

Јавно добро (у правном смислу) је ствар која се користи за остваривање одређене јавне сврхе (војни објекти, зграде државних органа, установа, објекти јавних предузећа).⁵⁷⁶ Нацртом Грађанског законика предвиђено је да ће се њихово коришћење и правни промет уредити посебним законом.⁵⁷⁷ Норме којима се регулише прибављање и располагање стварима у јавној својини, налазе се пре свега у Закону о јавној својини Републике Србије⁵⁷⁸ и на основу њега донетој уредби

⁵⁷⁶ Нацрт Грађанског законика РС, чл. 151 (јавна добра). Јавно добро у правном смислу никако не треба мешати са појмом јавног добра у економском смислу.

⁵⁷⁷ *Ibid.*

⁵⁷⁸ Закон о јавној својини. *Сл. гласник РС*, бр. 72/2011, 88/2013, 105/2014.

Владе⁵⁷⁹. Пошто се одредбе Закона о јавним набавкама не примењују на прибављање земљишта, постојећих зграда или друге непокретне имовине и права у вези са њима, он неће бити предмет анализе овог рада.⁵⁸⁰

3.1. Непокретности у јавној својини у позитивном праву Србије

Закон о јавној својини, усвојен 2011. године, систематски и потпуно је уредио област која регулише односе везано за имовину у јавном власништву. С обзиром на свеобухватност уређења материје, јединствен је у односу на све земље Европске уније.⁵⁸¹

Закон разликује **три облика јавне својине**, у зависности од субјеката. Тако, јавну својину чини право својине Републике Србије (државна својина), право својине аутономне покрајине (покрајинска својина), и право својине јединица локалне самоуправе (општинска и градска својина).⁵⁸²

У јавној својини су природна богатства, добра од општег интереса и добра у општој употреби, за која је законом утврђено да су у јавној својини, ствари које користе органи и организације Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, установе, јавне агенције и друге организације чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, и друге ствари које су у складу са законом у јавној својини. У јавну својину не спадају ствари организација обавезног социјалног осигурања.⁵⁸³

У правној теорији постоје **два концепта јавне својине**. По првом схватању, јавна својина се доводи у везу са правом својине грађанског права (са већим или

⁵⁷⁹ Уредба о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом, давања у закуп ствари у јавној својини и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда. *Сл. гласник РС*, бр. 24/2012.

⁵⁸⁰ Закон о јавним набавкама, *Сл. Гласник РС*, бр. 124/2012, 14/2015, 68/2015, чл. 7 (набавке на које се Закон не примењује), ст. 1, тч. 15.

⁵⁸¹ Јелић, Рајко (2013), *Јавна својина и сродни облици*. Досије студио, Београд, 9.

⁵⁸² Закон о јавној својини, чл. 2 (три облика јавне својине). Актуелним законским решењем унета је промена у односу на дотадашњи Закон о средствима у својини Републике Србије из 1995. године, које је уместо јавне, познавао само концепт државне својине. Сада је појам „државна својина“ сужен, и односи се само на добра у својини Републике Србије. О теоријским могућностима, видети: Elinor, Ostrom (1999), *Private and Common Property Rights. Encyclopedia of Law and Economics*, Edward Elgar, University of Ghent, 338.

⁵⁸³ Закон о јавној својини, чл. 3 (предмет јавне својине).

мањим модификацијама), док по другом представља категорију јавног права. Из ове теоријске дилеме произашла су и различита решења у законодавствима савремених земаља.⁵⁸⁴

Српски законодавац је прихватио први концепт. Прописано је да се на стицање, заштиту и престанак права својине примењују одредбе закона којим се уређује право приватне својине, ако нешто друго није одређено.⁵⁸⁵ Право јавне својине на непокретностима уписује се у регистре непокретности, у складу са прописима којима се регулише упис права на непокретностима.⁵⁸⁶ На основу ових одредби може се извести закључак да јавна својина представља само једну модификацију приватне својине у грађанскоправном смислу.⁵⁸⁷

Оно што је интересно за овај рад јесте купопродаја непокретности као начин на који органи јавне власти стичу право својине на овим (непокретним) добрима, односно начин на који се овим добрима располаже. Пре свега, предмет анализе биће посебан режим који важи за прибављање и располагање непокретностима у јавној својини прописан Законом о јавној својини.

3.2. Агенцијски проблем као разлог за постојање посебног режима за јавну својину

Агенцијски проблем, или принципал-агент проблем, настаје код делегирања овлашћења.⁵⁸⁸ Принципал агенту поверава обављање одређеног посла уз одговарајућу накнаду. Проблем постоји када интереси принципала и агента нису идентични и када постоји асиметрија информација, односно када принципал није до детаља упознат са активностима агента.

⁵⁸⁴ Јелић (2013), *op. cit.*, 13-23, и даље. Слично и Гавела: „По једном моделу правних уређења за јавна добра, који се понекад назива француским, јавна се добра у начелу изузимају из дјеловања стварноправног уређења (проглашују се *extra commercium*) и стављају се под посебан јавноправни режим. Други модел, обично назван њемачким, иде управо супротним путем – настоји да и јавне ствари буду, колико је то највише могуће, подвргнуте једнаком стварноправном уређењу као и све друге ствари.“ Gavella (2007), *op. cit.*, 141.

⁵⁸⁵ Закон о јавној својини, чл. 4 (примена и однос закона).

⁵⁸⁶ Закона о јавној својини, чл. 25 (упис права јавне својине и права коришћења), ст. 1.

⁵⁸⁷ Упореди са: Јелић (2013), *op. cit.*, 13-23.

⁵⁸⁸ Hill, Charles; Jones, Gareth (2009), *Essentials of Strategic Management* (2nd edition), South-Western, Mason (OH-USA), 32-34.

Агенцијски проблем настаје када се испуне два услова. Први услов је да постоје **различити интереси** принципала и агента. Интерес принципала је да максимизује сопствену корист. С обзиром да одређени посао не може сам да обави, неопходно је да га делегира агенту. Агент је такође мотивисан максимизацијом сопствене користи а не користи принципала. Један од разлога зашто агент улази у посао јесте материјална корист коју добија од принципала за обављање делегираног посла. Међутим, агент може бити мотивисан и неким другим користима које може да стекне супротно интересима принципала. Тада долази до (зло)употребе ресурса поверених агенту које он користи ради остварења сопственог интереса, односно увећања сопствене користи.

Поред различитих интереса принципала и агента, за настанак агенцијског проблема потребно је да постоји и **несавршена информисаност**, односно **асиметрија информација**. Када би принципал био потпуно и детаљно (савршено) информисан о активностима агента када су поверени послови у питању, агент не би имао простора за злоупотребу већ би морао да ради искључиво у интересу принципала.

Недовољна информисаност принципала води неадекватној власничкој контроли. Агент користи ситуацију злоупотребљавајући поверене му ресурсе у свом интересу, а супротно интересима принципала. Један од задатака права је да успостави институционални механизам превазилажења проблема асиметрије информација, у циљу побољшања ефикасности алокације.

Агенцијски проблем у јавном сектору је усложњен због хијерархијског ланца, којим се послови и задаци више пута делегирају од власника до појединаца; они у његово име непосредно предузимају радње којима се стиче и располаже правом својине на јавној имовини. Ту постоји већи број принципал-агент односа.⁵⁸⁹

Становништво једне државе је крајњи власник непокретне државне имовине. Наравно, тако бројан и хетероген колектив не може непосредно да одлучује о

⁵⁸⁹ Овде се јављају и проблеми који се односе на колективно одлучивање, када постоје различите преференције чланова колектива. Проблем је изражен и код принципала (бирача), и код агента (изабраних представника). Видети: Burki, Shavid Javed; Perry, Guillermo (1998), *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. The World Bank, Washington (USA), 123: The Problem of Public Administration: An Institutional Perspective.

конкретним питањима већ то чини преко изабраних представника у скупштини. Овде се јавља први агенцијски проблем где су бирачи принципал, а изабрани представници агент.⁵⁹⁰

У парламентарној демократији, систему власти који постоји у Србији, ни Народна скупштина не доноси појединачне акте у конкретним случајевима. Она путем општих правних аката уређује одређену материју. Законима су одређене надлежне институције за доношење одлука у конкретним случајевима, као и оквир у коме се те одлуке доносе. Између Скупштине и надлежних лица за доношење појединачне одлуке такође постоји агенцијски проблем.⁵⁹¹

Код покретних ствари мање вредности надлежност за прибављање и располагање има функционер који руководи органом, док је за непокретности и покретне ствари веће вредности надлежна Влада. Дакле, за добра веће вредности законодавац је „скратио“ хијерархијски ланац дајући надлежност за непосредно одлучивање Влади, а не старешини одређеног органа. Тиме је за ствари веће вредности смањен број принципал-агент односа.

Посебни прописи када је у питању прибављање и располагање јавном имовином имају за циљ да креирају такав институционални оквир који ће створити подстицај агентима да те послове обављају у складу са јавним интересима, а не у циљу личног богађења. **Када не би било посебних ограничења за располагање непокретностима у јавној својини**, могло би доћи до великих злоупотреба надлежности.

Агенти би могли да своја овлашћења злоупотребљавају максимизујући искључиво сопствену корист, и то на више начина. Код продаје непокретности у јавној својини могли би у тајности да уговоре продајну цену испод тржишног нивоа. Исто и код прибављања непокретности када би агент могао са продавцем да уговори вишу цену. Разлика уговорене и тржишне цене била би рента коју на штету јавног

⁵⁹⁰ Burki, Perry (1998), *op. cit.*, 123. Ковачевић, Маја (2015), Грађани и партије у изборним процесима у Европској унији: Принципал без утицаја, агенти без одговорности? *Српска политичка мисао*, год. 22, бр. 1, 163-178.

⁵⁹¹ Овај проблем постоји и на нивоу аутономне покрајине, односно јединица локалне самоуправе. Готово исти закључци који се односе на државни ниво, важе и када су у питању нижи нивои власти. Из тог разлога у даљем тексту ће пре свега бити речи о државној имовини, да би се избегла непотребна понављања.

интереса прибављају и деле агент и треће лице (купац, односно продавац). Не би било ефикасног начина да се ова појава спречи код прибављања и располагања својином у јавном власништву. Приватни власник је према прописима грађанског права овлашћен да прода или купи непокретност по цени коју уговори, и ту нема ограничења. Претпоставка је да он на тај начин максимизује своју корист, и ту нема простора ни за каква ограничења. Међутим, код агента који располаже јавном имовином та претпоставка не важи. Зато му се морају дати строга упутства којих се приликом поступања и одлучивања мора придржавати. Непридржавање ових упутстава повлачило би примену правних санкција.

3.3. Одлучивање о алокацији

Када су крајњи власници ресурса грађани који преко државе управљају добрима у јавном власништву, ситуација је компликованија него код приватних добара. Када су приватна добра у питању, одлуку о алокацији доноси власник на основу сопствених преференција. Код добара у јавној својини, у парламентарној демократији **одлуку о алокацији доносе изабрани представници грађана, на основу преференција бирачког тела.** „За разлику од појединаца који своје мишљење у вези са пожељношћу једног приватног добра у односу на друго могу једноставно да испоље куповином или некуповином, не постоји упоредив, ефикасан начин на који појединци могу да испоље своје ставове у вези с пожељношћу једног јавног добра у односу на друго. Избор функционера преноси само ограничене информације у погледу ставова гласача према одређеним јавним добрима; избори, у најбољем случају, преносе једну општу идеју у вези с опредељењем гласача за већу или мању буџетску потрошњу.“⁵⁹²

Нема, дакле, ефикасног начина да онај који доноси одлуке у јавном интересу (агент) прецизно утврди преференције бирача (принципал) у чије име се доноси одлука. Али чак и да се прецизно утврде ставови грађана о потреби прибављања или отуђења неке непокретности, као и о цени по којој то треба учинити, они се

⁵⁹² Stiglic (2013), *op. cit.*, 158.

драстично разликују. Како онда на основу тих различитих ставова донети једну, заједничку одлуку?

Надлежност за одлучивање о прибављању и располагању непокретним стварима у државној својини има Влада.⁵⁹³ Припрему аката за Владу врши Републичка дирекција за имовину, осим ако посебним прописом није одређен други орган.⁵⁹⁴

Као добра страна овог решења истиче се скраћивање хијерархијског ланца и онемогућавање још једног агенцијског проблема при поверавању овлашћења, о чему је већ дискутовано у претходном одељку.

Као извршни орган власти, Влада пред Скупштином сноси политичку одговорност за свој рад, док владајућа већина одговара бирачком телу. Поступање власти супротно интересима грађана може довести у опасност њихову позицију на изборима. Ово је прилика грађанима да санкционишу негативне поступке појединаца на власти. Управо страх од губитка власти даје тим појединцима подстицај да своје активности управљају у складу са интересима бирачког тела. Иако се Србија не може похвалити развијеним институцијама демократског друштва, ово је пут којим се оне развијају. Међутим, основна слабост – агенцијски проблем, и даље остаје.

Из ове слабости произлази и опасност да ће чланови колективног ограна изабрати **стратегију слепог путника**, односно **бесплатног корисника**. Разлог због кога је законодавац изабрао решење по коме Влада одлучује о прибављању и располагању непокретностима, јесте висока појединачна вредност непокретности. Непокретности имају велику вредност, гледајући из угла буџета појединца; гледајући са аспекта државног буџета, то не мора да буде случај. Наравно да изградња ауто-пута изискује огромне трошкове због чега би доношење одлуке о изградњи морало да заокupi пажњу свих чланова Владе. Међутим, када су мањи објекти у питању, чланови Владе би могли да остану незаинтересовани за бављење конкретним питањем. И овде се чланови Владе понашају рационално, минимизујући сопствене трошкове а максимизујући користи. Дакле, они одлучују колико ће

⁵⁹³ Закон о јавној својини, чл. 26 (појам располагања), ст. 1 и 2.

⁵⁹⁴ Закон о јавној својини, чл. 28 (надлежност за припрему аката о одлучивању), ст. 1.

времена и напора утрошити у разматрање одређеног питања у зависности од тежине проблема и његове важности.

Крајњи резултат може бити недовољна пажња коју ће надлежни за доношење одлуке уложити у разматрање одређеног питања. Они за своју одлуку могу сносити искључиво политичке последице. У том смислу, неопходно је успоставити такав механизам којим ће се обезбедити што већа транспарентност у раду надлежних органа по овом питању како би контрола јавности могла бити што ефикаснија.

3.4. Вредност јавне имовине и резервациона цена

У ситуацијама када је на једној страни држава, а на другој приватни субјект, постојање агенцијског проблема налаже предузимање мера контроле како би се спречила прерасподела на штету државе. Из тог разлога представничко тело је прописало нека ограничења за извршну власт, која имају за циљ да колико толико ограниче прерасподелу јавних ресурса злоупотребом овлашћења.

Цена коју су појединци спремни да плате за одређено добро зависи од користи које им то добро доноси. Корист је субјективна категорија која се не може на објективан начин измерити. Једино су појединци у стању да оцене колику им корист доноси одређено добро, у зависности од личних преференција и буџетског ограничења. Преко механизма цена појединци на тржишту алоцирају ресурсе исказујући на тај начин своје преференције у односу на неко добро.

Код јавних добара проблем је што не постоји могућност агрегирања преференција различитих субјеката. Дакле, постоји асиметрија информација о преференцијама бирачког тела, јер оне остају непознате. Одлука о алокацији препуштена је органима јавне власти, односно појединцима (агентима) који доносе одлуке у име бирача (принципала).

Када постоји асиметрија информација код доношења одлуке у име другог јавља се и већ расправљен агенцијски проблем. Да би се онемогућили агенти да злоупотребљавајући своја овлашћења врше прерасподелу државних средстава у своју корист, уведена су бројна ограничења када је у питању одређивање резервационе цене код стицања и располагања непокретностима у јавној својини.

Пре почетка јавног надметања надлежни орган је дужан да прибави **процену „тржишне вредности“** непокретности.⁵⁹⁵ Ову процену врши порески или други надлежни орган.

Тако, тржишна вредност постаје у ствари резервациона цена представничког тела за предметну непокретност. Када је држава продавац, надлежни представници извршне власти не могу уговорити нижу продајну цену од процењене. Такође, када држава прибавља непокретност на тржишту, уговорена цена не може бити већа од процењене тржишне цене. Ова норма јасно има за циљ да онемогући прераспodelу вредности од јавног у приватни сектор.

Начелно, дакле, агенцијски проблем, проблем асиметрије информација и проблем колективног одлучивања превазиђени су упутствима надлежним органима да прибављање и отуђење непокретности обављају у форми јавног надметања путем писаних понуда полазећи од тржишне цене одређене непокретности. Прописујући обавезну форму, законодавац свесно прихвата одређен ниво трансакционих трошкова који морају бити учињени да би се избегла прераспodelа средстава у јавној својини у приватни сектор.

Међутим, неопходно је водити рачуна о неким замкама које могу довести до неоптималне алокације и када је у питању аукција, посебно када је у питању непосредна погодба. У литератури се истиче проблем одређивања превисоке, односно прениске резервационе тржишне цене.

Код располагања високо одређена резервациона цена може довести до тога да предмет остаје непродат, док би прениско одређена цена значила ризик да непокретност буде продата испод њене вредности.⁵⁹⁶ Сличан је проблем и када се непокретност прибавља у јавну својину: високо одређена резервациона цена довешће до умањења вредности државне имовине, док ће прениско одређена цена блокирати трансакцију јер продавац неће хтети да прода непокретност по тој цени.

⁵⁹⁵ Непокретне ствари прибављају се у својину и отуђују из својине, полазећи од *тржишне вредности* непокретности, коју је проценио порески, односно други надлежни орган, у поступку јавног надметања, односно прикупљањем писмених понуда, ако законом није другачије одређено. Закон о јавној својини, чл. 29 (тржишни услови прибављања и отуђења непокретности), ст. 1. О различитим појмовима вредности видети нпр: Шошкић, Бранислав (1971), *Теорија вредности – класична економска анализа*. Савремена администрација и Институт за економска истраживања, Београд.

⁵⁹⁶ Трифуновић, Дејан (2012), *Аукције*. Економски факултет Универзитета у Београду, 185.

Примећено је да се на аукцијама на којима је држава продавац добра продају по нижим резервационим ценама од оптималних. Ова чињеница се објашњава претпоставком да политичари имају страх од нереализоване продаје, јер би то у јавности могло бити протумачено као доказ њихове неспособности.⁵⁹⁷ Из тог разлога, наглашена је одговорност органа који врши процену. Добро је решење по коме је раздвојено тело које врши процену од тела које спроводи поступак аукције односно погодбе, и доноси коначну одлуку.

Важно је истаћи и неопходност контроле рада свих органа који спроводе поступак аукције и непосредне погодбе због опасности од агенцијског проблема.

3.5. Поступак прибављања и отуђивања непокретности

Закон о јавној својини предвиђа да се „...непокретне ствари прибављају у јавну својину и отуђују из јавне својине (...) у поступку јавног надметања, односно прикупљања писмених понуда, ако законом није друкчије одређено.“⁵⁹⁸ Цитирана норма није најјаснија. Забуну изазива дефинисање појма „јавно надметање“ и као и непрецизно коришћење везника „односно“ у дефиницији. Није јасно да ли се мисли на један поступак јавног надметања који се остварује кроз прикупљање писаних понуда, или су у питању два различита поступка.

Значење појма „надметање“ поклапа се са појмом „лицитација“. Према становишту економске теорије, „на јавном надметању могу да учествују сви заинтересовани који испуњавају прописане услове. Придев јавна у овом изразу не означава начин надметања (отворен или затворен), већ се односи на приступ надметању. Супротност јавном надметању је позивни конкурс на коме право учествовања имају само они који су појединачно позвани“.⁵⁹⁹ Доследним тумачењем коришћених појмова свако прибављање и отуђење непокретности у том случају би морало да се одвија у поступку прикупљања писмених понуда (који се у економији означава као „аукција у затвореној форми“). Поступак јавних набавки тада би

⁵⁹⁷ *Ibid.*

⁵⁹⁸ Закон о јавној својини, чл. 29 (тржишни услови прибављања и отуђења непокретности), ст. 1.

⁵⁹⁹ Беговић, Лабус, Јовановић (2011), *op. cit.*, 403.

представљао само општији појам у односу на „поступак прикупљања писмених понуда“.

Чини се да је законодавац забуну изазвао неадекватним коришћењем појма „јавно надметање“ и везника „односно“. Један други члан Закона о јавној својини каже: „(...) *поступци* јавног надметања, односно прикупљања писмених понуда, ближе се уређују уредбом Владе.“⁶⁰⁰ На основу коришћења множине именице („поступци“) мора се закључити да је законодавац имао у виду два различита поступка. Како се позитивноправни појам „прикупљање писмених понуда“ неспорно односи на економски појам „аукције у затвореној форми“, аргументом *a contrario*, појам „јавно надметање“ из Закона о јавној својини се вероватно односи на „отворене аукције“^{601,602}

Исправност другог становишта потврђена је и доношењем Уредбе о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом, давања у закуп ствари у јавној својини и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда. У Уредби се каже да се непокретности у јавној својини прибављају и отуђују у поступку јавног надметања *или* прикупљања писмених понуда.⁶⁰³ Сада је већ извесно да су у питању два поступка, те да појам јавно надметање треба тумачити у значењу „отворене аукције“.

Изузетно, непокретне ствари се могу прибавити или отуђити **непосредном погодбом** ако у конкретном случају то представља једино могуће решење. Предлог акта, односно акт о оваквом располагању мора да садржи образложење из кога се

⁶⁰⁰ Закон о јавној својини, чл. 35 (уређивање услова и поступка).

⁶⁰¹ „Отворена лицитација, односно отворено јавно надметање, која се најчешће назива аукцијом, јесте она лицитација у којој је сваки учесник, у сваком тренутку и то непосредним контактом, информисан о понашању свих осталих учесника, односно конкурената. У зависности од те информације, сваки учесник прилагођава своје понашање, односно своје преференције исказује само у оној мери у којој је то потребно. Наравно, и даље важи правило да онај купац који понуди највишу цену добија аукцију и стиче право куповине за понуђену цену“. Беговић, Лабус, Јовановић (2011), *op. cit.*, 404.

⁶⁰² У раду ће уместо правних појмова коришћених у Закону о јавној својини („јавно надметање“ и прикупљање писмених понуда“) бити коришћени појмови економске теорије („отворена аукција“ и „аукција у затвореној форми“), с обзиром на њихову прецизну одређеност. За више детаља, видети: Трифуновић (2012), *op.cit.*; Беговић, Лабус, Јовановић (2011), *op. cit.*, 403.

⁶⁰³ Уредба о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом, давања у закуп ствари у јавној својини и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда. *Сл. гласник РС*, бр. 24/2012, чл. 2.

може утврдити постојање ових околности.⁶⁰⁴ Прво питање које се овде отвара јесте шта подразумева појам „једино могуће решење“. Стриктно гледано, када органима јавне власти на располагању стоји могућност експропријације⁶⁰⁵, никад непосредна погодба не може бити једино могуће решење за прибављање непокретности. Исто тако, продаја аукцијом је увек могућа, чак и када је сасвим рационално очекивати да ће се на надметање јавити само један купац.

Дилема је решена Уредбом Владе. Уредба предвиђа услове који морају бити испуњени да би се прибављање или отуђење непокретности могло спровести у поступку непосредне погодбе.⁶⁰⁶

⁶⁰⁴ Закон о јавној својини, чл. 29 (тржишни услови прибављања и отуђења непокретности) ст. 4

⁶⁰⁵ О експропријацији више код: Салма, Јожеф (1992), Експропријација и потпуна накнада. *Правни живот*, бр. 11-12, 1999; Милков, Драган (2011), Експропријација – између приватног и јавног. *Анали Правног факултета у Београду*, год. 59, бр. 2, 43-62; Хибер (1998), *op. cit.* 75-79.

⁶⁰⁶ Непокретности се могу прибавити у јавну својину непосредном погодбом, али не изнад од стране надлежног органа процењене тржишне вредности непокретности, ако у конкретном случају то представља једино могуће решење, под којим се подразумева:

1) случај када непокретност која се прибавља у јавну својину по својим карактеристикама једина одговара потребама власника, корисника, односно носиоца права коришћења, с тим да предлог акта, односно акт о оваквом располагању садржи образложење разлога оправданости и целисходности прибављања са аспекта остварења интереса Републике Србије, аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе и разлоге због којих се прибављање не би могло реализовати јавним надметањем, односно прикупљањем писмених понуда;

2) случај када се ради о међусобном располагању између носилаца права јавне својине;

3) случај прибављања непокретности у јавну својину путем размене, ако је та размена у интересу Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, уз испуњење свих услова из члана 30. Закона о јавној својини.

Непокретности у јавној својини могу се отуђити из јавне својине непосредном погодбом, али не испод, од стране надлежног органа процењене тржишне вредности непокретности, ако у конкретном случају то представља једино могуће решење, уз посебно образложење разлога оправданости и целисходности отуђења и разлога због којих се отуђење не би могло реализовати јавним надметањем, односно прикупљањем писмених понуда.

Пошто надлежни орган донесе акт да се непокретност прибави у јавну својину, односно отуђи из јавне својине непосредном погодбом, формира комисију која по окончаном поступку непосредне погодбе записник са одговарајућим предлогом, доставља надлежном органу.

Одлуку о предлогу комисије из става 3. овог члана у погледу прибављања непокретности у јавну својину, односно отуђења непокретности из јавне својине, након спроведеног поступка непосредне погодбе, доноси надлежни орган.

Уредба о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом, давања у закуп ствари у јавној својини и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда, чл. 3.

3.6. Алокација непокретности у поступку аукције

До трансакције може доћи када је резервациона цена купца већа од резервационе цене продавца, јер тада постоји интерес за трансакцију. Ако се добровољна размена одвија између приватних субјеката, увек је резултат увећана ефикасност економије. Приватни власници су једини који тачно знају своју резервациону цену, и као рационални субјекти они улазе у трансакцију само када им она доноси увећање индивидуалне користи. Међутим, и код приватних власника постоји проблем који се односи на **асиметрију информација у односу на супротну страну**. Они познају своју резервациону цену, али не познају резервационе цене осталих субјеката на тржишту. Зато су различити механизми који омогућавају превазилажење асиметрије информација и сазнавање интереса потенцијалних партнера. Закон о јавној својини од тих механизма прихвата два основна, а то су како је већ речено аукције у отвореној и затвореној форми.

Теорија аукција изучава да ли се и колико различитим врстама аукција могу постићи **два основна циља**. Први циљ аукције представља максимизацију економске ефикасности. Ефикасан резултат аукције постоји када дође до алокације добра оном учеснику аукције (лицитанту) који га највише вреднује. Други је циљ максимизација продачевог прихода. Ова два циља могу под различитим условима бити у конфликту, али и не морају.⁶⁰⁷

Поступак отворене аукције је механизам превазилажења асиметрије информација, чији је циљ откривање највише резервационе цене коју је потенцијални купац спреман да плати за конкретну, специфичну непокретност. Аукција се одвија у заказано време, и учесници имају могућност да прилагођавају своје понуде понудама других учесника док аукција траје. Победник је онај купац који понуди највишу цену.

Први основни тип отворене аукције јесте *енглеска аукција*. Надметање почиње од резервационе цене продавца, и власник није спреман да добро продаје испод те цене. Уколико више лица прихвати понуђену цену, водитељ аукције (аукционар)

⁶⁰⁷ Трифуновић (2012), *op. cit.*, 8.

нуди нову, незнатно увећану. Поступак се понавља све до момента када преостане само један купац, који је спреман да плати понуђену цену.

Овај тип отворене аукције се најчешће примењује у Србији. У том смислу, прва предност је што су потенцијални купци углавном упознати са правилима лицитације. На тај начин, трансакциони трошкови информисања купаца о правилима надметања су смањени.

Енглеском аукцијом постиже се први циљ, а то је алокација добра оном лицитанту који највише вреднује добро. Међутим, проблем код овог типа је што тај лицитант не плаћа своју резервациону цену, него минимално увећану резервациону цену његовог последњег конкурента. На тај начин, није остварен други циљ, а то је максимизација очекиваних прихода продавца, јер није извучена разлика између цене која је лицитанту понуђена на аукцији, и његове резервационе цене коју је био спреман да плати.

Други основни тип отворене аукције јесте *холандска аукција*. Аукција почиње од неке изузетно високе цене, коју аукционар постепено снижава. Победник је лицитант који се први јави да купи предмет по понуђеној цени.

Резултат ове аукције је споран. Уколико лицитант није склон ризику, он ће чекати да аукционар обори цену до његове резервационе цене да би се у том моменту пријавио, избегавајући да неко други купи добро пре њега. Начелно, тиме се постижу оба циља аукције: победник је онај лицитант чија је резервациона цена највећа. Тиме је и приход продавца максимизован.

Међутим, у пракси се показало да су лицитанти много склонији ризику. Прихватајући ризик, они пуштају да аукционар обори цену и испод њихове резервационе цене очекујући да се конкуренти неће још увек јавити. Уколико лицитант са највишом резервационом ценом лоше процени конкуренте, може се десити да неко други излицитира предмет аукције. На тај начин, нити ће резултат алокације бити оптималан, нити ће приход продавца бити максимизован.

Друга врста аукције јесте **аукција у затвореној форми**. Сваки заинтересовани купац може понудити цену у затвореној коверти. Коверте се јавно отварају након истека рока за достављање понуда. У основном типу ове аукције победник је онај лицитант који понуди највишу цену (*аукција по највишој цени*). Личитант се налази у

истој позицији као и код отворене аукције холандског типа, с тим што он не зна ко су остали понуђачи, па самим тим не зна ни њихове резервационе цене. Могућност да процени конкуренте је смањена, па је и неизвесност већа него код отворене аукције. Резултат је као и код холандског типа аукције неизвестан, и зависи од склоности лициданта ризику. Што су лициданти мање склони ризику, то су могућности за постизање оптималног резултата и максимизације користи продавца веће.

Други тип затворене аукције је *аукција по другој највишој цени*. У том случају, победник аукције је лицидент који је понудио највишу цену, али он плаћа резервациону цену конкурента који је понудио другу највишу цену. Овим типом је створен институционални оквир у коме ниједан лицидент нема рачуна да прикрива своју резервациону цену. Од висине његове резервационе цене зависи само да ли ће посао склопити или неће; цена коју ће платити напротив зависи од (резервационе) цене конкурента.

Слично енглеској лицидацији, и овде до изражаја долази селективна функција. Алокација ће бити оптимална, јер ће предмет аукције присвојити онај лицидент који има највишу резервациону цену. Ипак, као и код енглеске аукције, и овде продавац неће успети да присвоји разлику између највише резервационе цене купца и цене која је уговорена.

Из изнетог следи закључак да не постоји идеалан модел аукције. Трејдоф⁶⁰⁸ између максимизације ефикасности и максимизације благостања као задатих циљева аукције ће увек постојати.

Сам поступак јавних набавки изискује одређене **трансакционе трошкове**. У те трошкове не спада само непосредно спровођење процедуре, већ и упознавање надлежних чиновника са сложеном и компликованом процедуром прописаном у законским и подзаконским актима који се односе на ову проблематику.

Приликом детаљног регулисања поступка потребно је водити рачуна о циљу који се жели постићи (ефикасност алокације или максимизација благостања купца), као и о трансакционим трошковима који сваки од модела аукције генерише, па изабрати онај модел којим ће се зацртани циљ постићи уз минималне трошкове.

⁶⁰⁸ Енг. *trade off*. Трејдоф се у економској литератури преводи као размена или трампа једног циља за неки други циљ. Да би се постигао један циљ, мора се жртвовати онај други.

3.7. Алокација непокретности у поступку непосредне погодбе

Изузетно од поступка јавног надметања, непокретност се може прибавити или отуђити у поступку непосредне погодбе. Уговорена цена не може бити испод тржишне цене када је у питању отуђење, односно изнад те цене уколико је у питању прибављање непокретности (процену такође врши посебан надлежни орган). Непосредна погодба може се спровести само уколико постоје околности услед којих она представља једино могуће решење.

За непосредну погодбу када је прибављање непокретности у јавној својини у питању има економског оправдања. И поступак аукције (било отворене било затворене), и поступак експропријације поготову, генеришу одређени ниво трансакционих трошкова. Такође, аукција има смисла када је проблем несавршено тржиште због асиметрије информација. Међутим, проблем може бити и недовољна конкуренција међу лицидантама, пре свега када постоји картелски споразум⁶⁰⁹. Цена која се постиже на таквом тржишту није резултат конкурентског надметања, тако да резултат није оптималан. Из тог разлога органи који врше продају имовине у јавној својини морају бити посебно опрезни.

Са друге стране, могуће је да надлежни орган у директном контакту са заинтересованим лицима успе да уговори цену коју према процени пореског органа законодавац сматра прихватљивом, уз релативно ниске трошкове трансакције. Тада би уговарање купопродаје у поступку непосредне погодбе омогућило постизање оптималне алокације, уз минимизацију трошкова трансакције. Дакле, поступак непосредне погодбе може дати оптималан резултат.

Међутим, овде је проблем асиметрије информација још израженији него код продаје аукцијом, па је и опасност од агенцијског проблема већа. У том смислу и контрола агента мора бити стриктнија. Да би се могла вршити контрола, потребно је претходно отклонити асиметрију информација. За разлику од аукције, код које на неки начин постоји контрола јавности преко лициданта који учествују у поступку,

⁶⁰⁹ Картелско удруживање лициданта спада у најважније практичне проблеме аукције. Klemperer, Paul (2004), *Auctions: Theory and Practice*. New Jersey, Princeton University Press; наведено према: Трифуновић (2012), *op. cit.*, 183-185.

поступак непосредне погодбе одвија се између овлашћеног лица у органу јавне власти и приватног субјекта који је партнер у преговорима и заинтересована страна. Разлика између резервационе цене непокретности коју је проценио порески орган, и резервационе цене приватног субјекта – партнера у преговорима, представља вредност која може бити предмет прерасподеле вредности између лица која учествују у преговорима, а на штету јавне имовине.

Зато је законодавац прописао да код непосредне погодбе, у предлогу акта, односно у самом акту о оваквом располагању мора бити дато образложење из кога се може утврдити постојање ових околности.⁶¹⁰ Овом нормом се отклања асиметрија информација и омогућава остварење контроле кроз детаљан увид у пословање агента. Агент, односно надлежни орган који непосредно продаје непокретност, у образложењу би морао да наведе све користи и трошкове аукције, односно непосредне погодбе из којих се у поступку контроле може недвосмислено утврдити да је непосредна погодба ефикаснији (законодавац каже „једино могући“) начин алокације.

3.8. Контрола ради елиминације агенцијског проблема

Као што је већ речено, код прибављања и располагања средствима у јавној својини потребно је створити систем институционалне и ванинституционалне контроле како би се отклонио и превазишао агенцијски проблем. У Закону о јавној својини прописано је неколико института који имају за циљ управо да обезбеде контролу делатности агента.

Постоји више облика контроле када је у питању делатност агента по овим питањима. Прво, ту је **административна контрола** *ex ante*. С обзиром на релативну вредност непокретности, систем је обезбедио да свака одлука прође више одговорних лица. Припрему аката о прибављању и располагању непокретностима обављају службеници Републичке дирекције за имовину; резервациону цену одређују надлежни у пореском или другом органу; уговор мора бити достављен на

⁶¹⁰ Закон о јавној својини, чл. 29 (тржишни услови прибављања и отуђења непокретности), ст. 4.

мишљење Републичком јавном правобранилаштву; одлуку доносе сви чланови Владе, који такође морају бити упознати са детаљима; закључење уговора у име Владе врши Дирекција. Уколико су у питању непокретности које прибавља или отуђује аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, одлуку доносе њихови органи, али уз сагласност Дирекције. Дакле, на овај начин смањује се асиметрија информација. Ниједан посао не може да обави један појединац, у тајности, већ се о свему мора упознати шири круг лица.

Такође, органи државне управе врше и контролу *ex post*. Министарство финансија врши послове управног надзора над примењивањем одредби о прибављању и располагању стварима у својини Републике Србије.⁶¹¹ Изузетно, надзор над применом прописа у вези са прибављањем и отуђењем непокретности које користи министарство одбране, Војска Србије и војне службе безбедности врши Министарство одбране, непокретности које користи Министарство унутрашњих послова – то Министарство, а непокретности које користи Безбедносно-информативна агенција – та агенција.⁶¹² Када су у питању непокретности у својини покрајине и јединица локалне самоуправе, надзор врши орган утврђен њиховим прописима.⁶¹³ У вршењу надзора, надлежни органи имају право непосредног увида у евиденцију и документацију о прибављању, коришћењу, управљању и располагању стварима у јавној својини.⁶¹⁴ Сви органи и корисници средстава код којих се врши надзор дужни су да органу који врши надзор омогуће увид у евиденцију и документацију, као и да дају потребна обавештења и пруже помоћ у вршењу тог надзора.⁶¹⁵ О утврђеном стању орган који врши надзор има право и дужност да обавести Владу и да предложи одговарајуће мере.⁶¹⁶

Контролу рада административне власти врши **извршна власт**. О стању непокретности у јавној својини Дирекција подноси Влади годишњи извештај.⁶¹⁷

⁶¹¹ Закон о јавној својини, чл. 69 (надлежност и извештавање) ст. 1.

⁶¹² Закон о јавној својини, чл. 69 (надлежност и извештавање) ст. 2.

⁶¹³ Закон о јавној својини, чл. 69 (надлежност и извештавање) ст. 3.

⁶¹⁴ Закон о јавној својини, чл. 69 (надлежност и извештавање), ст. 4.

⁶¹⁵ Закон о јавној својини, чл. 70 (обавезе корисника средстава код којих се врши надзор).

⁶¹⁶ Закон о јавној својини, чл. 69 (надлежност и извештавање), ст. 5

⁶¹⁷ Закон о јавној својини, чл. 71 (достављање извештаја).

Дакле, чланови Владе су у овом односу у позицији принципала, и контролишу запослене у државној управи који су у позицији агената.

Трећи вид контроле је **судска контрола**. Послове правне заштите имовинских права и интереса Републике Србије, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе обавља Правобранилаштво. Уговор о прибављању или отуђењу непокретности у јавној својини се пре закључења доставља на мишљење Правобранилаштву. Такође, примерак закљученог уговора Дирекција је дужна да достави Правобранилаштву у року од 15 дана од дана закључења.⁶¹⁸

Уговор о прибављању или отуђењу непокретности закључен супротно Закону о јавној својини је ништав. То значи да правни посао не производи никакво дејство, и сматра се да није ни закључен. Поступак за поништење правног посла могу покренути сва заинтересована лица, као и суд по службеној дужности, а захтев за покретање поступка не застарева.⁶¹⁹ Свака страна дужна је да врати оно што је примила. Постоји и могућност да суд одлучи да страна која је нешто примила по основу ништавог уговора, ту ствар преда општини.⁶²⁰ Овако строга санкција има за циљ да демотивише појединце од предузимања поступака на штету јавног интереса.

И четврти вид контроле агената је **контрола јавности**. Ова врста контроле је специфична и своди се на политичку контролу. Бирачко тело на изборима врши евалуацију рада агената – грађанских представника који контролишу бирократски апарат. Међутим, да би грађани на изборима могли да дају оцену, они морају бити довољно информисани о раду њихових представника.

Учешће на аукцији великог броја лицитаната само по себи означава један вид контроле јавности. Чињеница да су лицитанти највише заинтересовани за исход аукције, резултира да су они спремни да уложе напоре ради превазилажења асиметрије информација. Тако они представљају групу која у име осталих грађана прати и контролише поступак отуђења непокретности из јавне својине, чиме се смањује могућност агента да делује у личном интересу, злоупотребљавајући положај.

⁶¹⁸ Закон о јавној својини, чл. 37 (прибављање мишљења и достављање уговора Републичком јавном правобранилаштву).

⁶¹⁹ Попов, Даница (2009), *Грађанско право (општи део)*, шесто изд. Правни факултет Универзитета у Новом Саду, 248.

⁶²⁰ Закон о облигационим односима, чл. 104, ст. 2.

Међутим, најважнији задатак у информисању грађана имају политичке партије и грађанске организације, које би требале да скрећу пажњу јавности на евентуалне неправилности. У том смислу, доступност свих релевантних докумената на увид јавности повећала би ефикасност контроле рада агената. Оно што законом није нормирано а могло би допринети побољшању информисаности јесте обавеза достављања годишњег извештаја Дирекције посебном скупштинском одбору, као и његово објављивање. Тиме би се повећала контрола рада извршне и административне власти које у овом случају представљају агенте грађана.

ДЕО 3: ПРОМЕТ НЕПОКРЕТНОСТИ⁶²¹ И ФИСКАЛНА ПОЛИТИКА

Једна од функција савремене државе јесте и вођење фискалне политике. Појам фискална политика настао је превођењем „енглеске синтагме *fiscal policy*, да би означио коришћење буџетских инструмената (јавних прихода, јавних расхода и њиховог салда) за остваривање одређених, од државе формулисаних, циљева.“⁶²²

Приликом одабира одговарајуће политике могуће је формулисати **више посебних циљева**. То су пре свега алокативна ефикасност, редистрибуција дохотка и стабилизација.⁶²³

Алокативна ефикасност постиже се преко тржишног механизма. Међутим, ова претпоставка подразумева постојање тзв. савшеног тржишта. У условима када резултат тржишних сила не може да доведе до оптималне алокације ресурса, могуће је да се интервенцијом државе исправи „тржишна грешка“ и постигне жељени резултат.

Редистрибуција дохотка представља други циљ фискалне политике. Циљеви редистрибуције могу бити различито постављени. Најчешће се редистрибуција правда потребом да се помогне појединцима и групама који због неповољних почетних позиција не могу да се равноправно укључе у тржишну утакмицу. Помоћ наведеним категоријама може се правдати моралним аргументима, али такође постоје и економски аргументи у прилог редистрибуцији.

Стабилизација представља трећи могући циљ фискалне политике државе. Мерама стабилизационе политике утиче се на кретање привредних

⁶²¹ Теорија грађанског права не говори о промету ствари, већ о преносу права (својине) на ствари. Ипак, с обзиром да теорија пореског и финансијског права и даље користи појам „промет ствари“, то ће се у овом делу дисертације користити тај појам.

⁶²² Поповић. Дејан (2013), Пореско право. Десето издање, Правни факултет Универзитета у Београду, 18.

⁶²³ Musgrave, Richard (1973), *The Theory of Public Finance*, (Теорија јавних финансија – Студија из области јавне привреде), Научна књига, Београд, 5-21; Вукадин, Емилија; Лабус, Мирољуб (2012), *Економска политика за правнике*. Правни факултет Универзитета у Београду, 28-33. Ефекти алокације и редистрибуције су микроекономски ефекти, односно ефекти структурне природе. Са друге стране, ефекат стабилизације је макроекономски ефекат пореске политике. Ристић, Жарко; Дабић, Радивој (2010), *Фискална теорија и политика – пореска и буџетска економија*. Београд, 167-168. Хрустић, Хасиба (2007), *Јавне финансије и пореско право*, Београд, 85-95.

циклуса. Пад привредне активности услед рецесије повлачи низ негативних појава, као што су повећање незапослености, пад потрошње становништва и др. Заговорници државне интервенције правдају ангажовање државе у тим ситуацијама потребом санације, ради ублажавања негативних последица рецесије.

Ретко се дешава да су циљеви независни један од другог, већ су најчешће међусобно повезани. Циљеви могу да буду комплементарни, када је испуњење једног у сагласности са испуњењем другог. Проблематична ситуација је када постоји конфликтност циљева, односно када испуњење једног циља има негативно дејство на испуњење другог. У оваквој ситуацији се каже да постоји трејдоф два циља. Креатори политике тада морају да одреде приоритете, како би могли да изаберу адекватну политику.⁶²⁴

Инструменти фискалне политике су економске варијабле, односно средства за остварење одређеног циља.⁶²⁵ У овом раду, посматраће се ефекти два инструмента којима држава утиче на алокацију непокретности, а то су порези и субвенције.

Основни задатак фискалне политике је изналажење најадекватнијих инструмената ради постизања задатог циља. Одређени циљ може се постићи комбинацијом више инструмената. Такође, могуће је и једним инструментом постићи више задатих циљева.⁶²⁶ Приликом избора инструмен(а)та, мора се водити рачуна о крајњим циљевима који се желе постићи, као и о укупним (главним и споредним) ефектима које производи конкретни инструмент.⁶²⁷ Не сме се том приликом заборавити да образац понашања појединца није статичан. Правним и економским инструментима ствара се институционални оквир коме се појединци прилагођавају мењајући своје понашање, а све у циљу максимизације сопствене користи.

Држава је увела неколико пореских облика, које је везала за пренос права својине на непокретностима. Основни циљ ових пореза је фискални, тј.

⁶²⁴ Вукадин; Лабус (2012), *op. cit*, 54-55.

⁶²⁵ Kirschen, E.S. et. al. (1964), *Economic Policy in Our Time*, North-Holland, Amsterdam, 15.

⁶²⁶ Поповић, Дејан (1983), *Економски ефекти посредних пореза*. Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 17; Поповић, Дејан (1997), *Наука о порезима и пореско право*. Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 325.

⁶²⁷ Musgrave (1973), *op. cit*, 39.

прикупљање буџетских средстава ради финансирања јавних расхода. У питању су порези који имају дисторзивни ефекат на алокацију ресурса. Ови дисторзивни ефекти погађају поједине категорије субјеката на тржишту. У условима глобалне економске кризе, дошло је до додатног погоршања њиховог положаја.

У таквој ситуацији држава се одлучила за предузимање одређених стабилизационих мера путем коришћења субвенција и пореских олакшица. У овом делу рада циљ је да се покаже неоптималност коришћених инструмената за постизање задатих циљева. Основна хипотеза је да се положај наведених субјеката може ублажити пре свега снижавањем пореских стопа, уместо субвенција и пореских олакшица. Међутим, дугорочно побољшање њиховог положаја не може се ефикасно извршити редистрибуцијом, већ искључиво постизањем привредног раста оживљавањем тржишног механизма и њиховим прилагођавањем новонасталим околностима.

1. ОПОРЕЗИВАЊЕ ПРОМЕТА НЕПОКРЕТНОСТИ У СРБИЈИ

„**Порез** представља инструмент јавних прихода којим држава (укључујући и ниже политичко-територијалне заједнице) од субјеката под њеном пореском влашћу (физичких и правних лица) принудно узима новчана средства, без непосредне противуслуге, у сврху покривања властитих издатака и постизања других – првенствено економских и социјалних циљева.“⁶²⁸ Из дате дефиниције може се издвојити неколико карактеристика пореза.

Основна сврха постојања пореза и уопште јавних дажбина јесте да се прикупе средства за **попуњавање буџета (фискаса)** из којих су финансирани јавни расходи. У ранијим фазама развоја државе првенствени разлог постојања пореза је био постизање фискалног циља.⁶²⁹ Међутим, савремена држава користи порезе и за постизање неких других, екстрафискалних циљева. Ту пре свега спадају економски, политички и други социјални циљеви.⁶³⁰

Држава је порезима покушавала да постигне различите **економске циљеве**. У почетном периоду развоја капитализма, у његовој либералној фази, доминирало је схватање да порези треба да буду неутрални, односно да производе што мање дисторзија на тржишту. Са развојем капитализма, посебно од Велике кризе 30-их година XX века, порезима се покушавају постићи и други циљеви економске политике, пре свега када је у питању отклањање негативних последица на тржишту. Поповић дели екстрафискалне економске циљеве на микроекономске и макроекономске. Од микроекономских он помиње фаворизовање појединих привредних грана, стимулацију страних улагања, подстицање инвестиционих подухвата, повећање радног напора код пореских обвезника и др. Од макроекономских помињу се постизање стабилности цена, пуне запослености и уравнотежења платног биланса.⁶³¹

⁶²⁸ Поповић (2013), *op. cit.*, 6; Поповић (1997), *op. cit.*, 325.

⁶²⁹ Поповић (1997), *op. cit.*, 318-319.

⁶³⁰ Ристић; Дабић (2010), *op. cit.*, 167.

⁶³¹ Поповић (1997), *op. cit.*, 320-321.

Порези могу бити коришћени и за постизање одређених **социјалних циљева**. Ово се најчешће односи на прераспodelу благостања од богатих ка сиромашнијим слојевима и појединцима. Међутим, често се под плаштом бриге за социјално угрожене групе грађана, порези користе за фаворизовање одређених привредних грана.

Друга карактеристика пореза јесте **присилност (принудност) наплате**. Чињеница да се појединац не може спречити да користи јавно добро за које није платио, доводи до појаве већ више пута поменутог проблема бесплатног корисника. Из тог разлога, оптимално решење је да држава принудним путем прикупи средства од становништва како би се тим средствима обезбедила оптимална понуда јавних добара. Важно је напоменути да државна принуда стоји само иза наплате пореза, за разлику од увођења пореза које је у демократским државама резултат слободно изражене воље грађана преко својих законских представника.⁶³²

Трећа карактеристика пореза је **одсуство непосредне противнакнаде**. Чињеница да је порески обвезник платио порез не ствара обавезу државе да том појединцу учини непосредну противуслугу. Јавни сектор обезбеђује добро за све грађане, без обзира на величину њихове пореске обавезе. Ипак, то не значи да порески обвезници немају никакве користи од плаћања пореза, напротив. Овде се само наглашава да између плаћања пореза и добра које обезбеђује јавни сектор не постоји непосредна веза.

Четврта карактеристика пореза која проистиче из дефиниције је да порез представља **новчано давање**.

У Републици Србији се приликом преноса права својине на непокретностима, плаћају порез на додату вредност, порез на пренос апсолутних права и порез на капиталне добитке као део пореза на доходак грађана.

⁶³² Поповић (2013), *op. cit.*, 6.

1.1. Опорезивање промета непокретности у Србији у периоду социјализма

До амандмана на Устав СФРЈ из 1971. године установљавање пореза на промет непокретности било је у надлежности Федерације, након чега ова материја у потпуности прелази у надлежност федералних јединица (република и покрајина). Основни закон о порезу на промет непокретности и права,⁶³³ као савезни пропис, важио је у Србији до доношења републичког, односно покрајинског Закона о порезу на промет непокретности.⁶³⁴ Може се рећи да су ови социјалистички прописи послужили као основа из које су касније преузета нека решења за порез на пренос апсолутних права на непокретностима и порез на капиталне добитке остварен преносом права својине на непокретности. Сходно предмету овог рада, биће анализирана само пореска решења која се односе на пренос права својине на непокретностима, а не и друга стварна права.

Порез на промет непокретности плаћао се на пренос права својине (и других стварних права) на непокретностима. Од значаја за овај рад је да се уради анализа пореске основице и пореских ослобођења, јер су нека решења задржана и у новим, акутелним пореским решењима.

Основицу пореза чинила је прометна вредност земљишта, односно грађевинског објекта у тренутку настанка пореске обавезе.⁶³⁵ Прометном вредношћу сматрала се цена непокретности у слободном промету у тренутку

⁶³³ Основни закон о промету непокретности и права СФРЈ, *Сл. лист СФРЈ*, бр. 12/65, 32/68.

⁶³⁴ Закон о порезу на промет непокретности и права СРС, *Сл. гласник СРС*, бр. 51/71 и 16/73. Како овај закон није био усаглашен са Савезним уставом, донет је 1977. године нови републички Закон о порезу на промет непокретности и права СРС (*Сл. гласник СРС*, бр. 20/77).

У САП Војводини је такође донет Закон о порезу на промет непокретности и права САПВ (*Сл. лист САПВ*, бр. 25/72, 3/76, 15/78). Нови покрајински Закон о порезу на промет непокретности и права донет је 1985. године. *Сл. лист САПВ*, бр. 20/85.

Треба напоменути да су и пре 1971., односно 1972. године постојали републички и покрајински Закони о порезу на промет непокретности и права, али као допунски правни прописи у односу на поменути савезни Основни закон о промету непокретности и права. Татић, Милен (1977), *Закон о порезу на промет непокретности и права са стручним објашњењима*, НИУ Службени гласник, Београд, 3-4.

⁶³⁵ Закон о порезу на промет непокретности и права СРС, чл. 8. Ово се односи на грађевинске објекте код којих не постоји разлика између прометне и грађевинске вредности објекта, или је грађевинска вредност објекта већа од прометне.

настанка пореске обавезе.⁶³⁶ Појмови коришћени у Закону одговарали су појмовима тада доминантне политичке економије, која је служила као теоријска подлога тадашњег друштвеног, политичког, економског и правног система.

На ову пореску основицу обрачунавао се порез по прогресивним **пореским стопама**.⁶³⁷ У складу са тадашњом теоријом, као и уставним начелом да остваривање дохотка треба да буде засновано на раду и резултатима рада, те да грађанин који остварује већи доходак треба више да допринесе задовољењу општедруштвених и заједничких потреба, прописивање прогресивне пореске стопе сматрало се друштвено и економски оправданим.⁶³⁸

Ово решење представљало је основицу из које је касније развијен актуелни порез на пренос апсолутних права (конкретније, порез на пренос права својине на непокретностима), о коме ће бити речи на наредним странама.

Изузетно од претходног правила, **посебна основица** постојала је код промета грађевинског објекта, када је њена прометна вредност већа од грађевинске вредности (умањене за вредност амортизације) у тренутку настанка пореске обавезе. Грађевинску вредност објекта чинио је збир вредности грађевинског материјала, радне снаге, трошкова превоза грађевинског материјала до градилишта, трошкова уређења и опремања земљишта.⁶³⁹

Стопе пореза на промет ових грађевинских објеката су пропорционалне на основицу коју чини прометна вредност, а прогресивне на основицу коју чини разлика између прометне вредности и грађевинске вредности.⁶⁴⁰ Оправданост оваквог концепта Татић објашњава на следећи начин: „Интенција законодавца да се оштрије опорезује разлика између

⁶³⁶ Закон о порезу на промет непокретности и права СРС, чл. 10. Детаљније: Шошкић (1971), *op. cit.*

⁶³⁷ Закон о порезу на промет непокретности и права СРС, чл. 12 ст. 1. У САПВ ова стопа је била пропорционална. Закон о порезу на промет непокретности и права САПВ, чл. 26.

⁶³⁸ Татић (1977), *op. cit.*, 29.

⁶³⁹ Закон о порезу на промет непокретности и права СРС, чл. 8 ст. 2. Решење је уведено 1977. године и није постојало у дотадашњем савезном, односно републичком Закону.

⁶⁴⁰ Закон о порезу на промет непокретности и права СРС, чл. 12 ст. 2.

прометне и грађевинске вредности (...) базира на уставним принципима: да остваривање дохотка (прихода) треба да буде засновано на резултатима рада и да грађанин који остварује већи доходак треба сразмерно више да допринесе задовољавању општих заједничких потреба друштва. Поред тога, указала се и потреба ефикаснијег сузбијања појава неоснованог богаћења, чији је један извор и стицање дохотка по основу поседовања односно промета непокретности. Познато је да су у већим градовима и индустријским центрима услед нагле урбанизације и у вези с тим изградње комуналних и других инфраструктурних објеката и др. знатно нарасле цене грађевинских објеката. Сигурно је да се поједини грађани, продајом непокретности по тако формираним високим ценама на тржишту, неоправдано богате користећи резултате друштвених улагања (присвајајући градску ренту која је у тим ценама садржана).⁶⁴¹

Из изнетог следи да је још у социјалистичком систему постојала потреба опорезивања капиталног добитка. Та идеја није напуштена ни у новом пореском законодавству ствараном у процесу транзиције, с тим што је ново решење унето у Закон о порезу на доходак грађана, о чему ће касније бити речи.

Закон о порезу на промет непокретности и права предвиђао је велики број **пореских олакшица**, од којих ће овде бити наведена само једна, која се рефлектује и у актуелном порезу који се плаћа на капитални добитак. Наиме, порез на промет непокретности и права није се плаћао у случају када грађанин продаје породичну стамбену зграду или стан ради куповине или градње друге породичне стамбене зграде или стана у циљу решавања стамбеног питања у складу са мерилима о рационалном коришћењу стана, утврђеним друштвеним договором за територију општине (пресељење у друго место или задовољење стамбених потреба до величине површине стана утврђене мерилима о рационалном коришћењу стана).⁶⁴² Ово је била

⁶⁴¹ Татић (1977), *op. cit.*, 23.

⁶⁴² Закон о порезу на промет непокретности и права СРС, чл. 17 ст. 1.

једна од мера решавања стамбених проблема, односно задовољења стамбених потреба становништва,⁶⁴³ која се задржала и у новом систему.

⁶⁴³ Тагић (1977), *op. cit.*, 37.

2. АЛОКАТИВНИ ЕФЕКТИ ПОРЕЗА

У овом делу рада биће анализирани алокативни ефекти пореза везаних за пренос права својине на непокретностима. У питању су дакле ценовно-квантитативни ефекти који подразумевају изучавање утицаја пореза на промену цена непокретности, односно на њихову понуду и тражњу. Опорезивање у основи умањује расположиви доходак појединца па се нужно одражава и на његово понашање. Промена у понашању опорезованог субјекта до које је дошло преноси се преко тржишног механизма и на остале економске субјекте.⁶⁴⁴

Једна од основних економских карактеристика **доброг пореског система** јесте економска ефикасност. Она подразумева да порески систем не би требало да омета ефикасну алокацију ресурса.⁶⁴⁵ У складу са неокласичним моделом, на савршеном тржишту долази до оптималне алокације ресурса. Дobar порески систем не би требало да изазива никакве дисторзије (поремећаје) алокације, већ треба да буде апсолутно неутралан. Порез је недисторзиван ако и само ако не постоји ништа што појединац може да учини да би променио своју пореску обавезу.⁶⁴⁶

Према економској теорији, недисторзивни су једино **паушални порези**. Паушални порез плаћају сви грађани без обзира на своје економске, личне или породичне прилике, и никаквом променом понашања не могу

⁶⁴⁴ Поповић (1997), *op. cit.*, 275-276.

⁶⁴⁵ Стиглиц набраја пет основних карактеристика „доброг“ пореског система. То су економска ефикасност, једноставност у административном погледу, флексибилност, политичка одговорност, правичност. Ефикасност подразумева да порески систем не сме да буде дисторзиван, већ треба да се користи за повећање економске ефикасности. Једноставност у административном погледу значи да трошкови спровођења пореског система, као и усклађивања пореских обвезника са системом морају да буду минимизовани. Флексибилност пореског система треба да омогући лако прилагођавање промењеним условима у привреди. Политичка одговорност значи транспарентност пореског система, како би јавност била упозната са процесом прикупљања и трошења буџетских средстава. Праведност као критеријум значи да порески систем треба да се слично односи према појединцима чије је материјално стање слично (хоризонтална правичност), односно да различито третира обвезнике различитог материјалног стања, при чему имућнији треба да имају већу пореску обавезу од сиромашнијих. Stiglitz (2013), *op. cit.*, 464-484. О принципима опорезивања, види још: Поповић (1997), *op. cit.*, 268-317.

⁶⁴⁶ Stiglitz (2013), *op. cit.*, 469.

утицати на постојање своје пореске обавезе.⁶⁴⁷ Правна историја познаје главарину као субјективни порез у ужем смислу, и она у свом основном облику има карактеристике паушалног пореза.⁶⁴⁸

Када би сви појединци били једнаки, и када би се на све примењивао исти порески третман, паушални порез би представљао најбоље решење у смислу ефикасности. Свако друго решење стварало би веће или мање дисторзије и поремећаје. Под наведеним условима, држава би кроз систем паушалног опорезивања могла да прикупи пројектоване приходе, без икаквих нето-губитака у благостању. Положај једног појединца не би се могао побољшати, а да се при том не наруши положај другог, јер су тржишни сигнали остали недирнути. Дакле, систем паушалног опорезивања представља оптималан порески систем у смислу Парета.⁶⁴⁹

Међутим, у пракси је ситуација много сложенија. Пошто се порески обвезници веома разликују према свом имовном стању и приходима, нису

⁶⁴⁷ Видети нпр: *Ibid*, 470; Rosen, Harvey S.; Gayer, Ted (2011), *Public Finance* (превод: Јавне финансије), Економски факултет Универзитета у Београду, Београд, 362-364. У порескоправној литератури појам паушални порези има нешто другачије значење. У овом смислу, правна наука користи појам „субјективни порез у ужем смислу“ (енг. *lump-sum tax*). Видети: Поповић (2013), *op. cit*, 75.

⁶⁴⁸ Поповић (1997), *op. cit*, 276.

У средњевековној Србији је главарина (главница, порез на личност) уведена Душановим закоником, као један облик царског пореза, који се плаћао у новцу. Порез су плаћали меропси, отроци и лица која нису имала непокретности, односно нису плаћала порез на земљу. Висина пореза износила је три динара годишње. Петровић, Мита (1897), *Финансије и установе обновљене Србије до 1842*. Св. 1, Министарство финансија, Београд, 6-9.

У време Османске државе становници немуслиманци су плаћали главарину, која се називала цизија (тур. *size*), а плаћала се по више основа. Видети Хаџибеговић, Хамид (1966), *Главарина у Османској држави*. Оријентални институт, Сарајево; Петровић (1897), *op. cit*. Ова дажбина не спада у паушални порез у економском смислу, пошто су је појединци могли избећи преласком на ислам. Питање је да ли је управо прелазак на ислам био и основни мотив за увођење оваквог пореског облика.

Велики број пореских облика сједињен је Сретењским уставом из 1835. године у један. Износио је три талира по мушкој глави, и плаћао се два пута годишње, за Бурђевдан и за Митровдан. Врло брзо је тај систем почео да се мења: увођене су различите пореске олакшице, мењан је износ пореза који се плаћа итд. Сваки пут, као разлог за промене истицана је неправедност претходног решења због једнаког третмана богатих и сиромашних. Петровић (1897), *op. cit*. 321-335.

Војница, иако слична главарини (такође субјективан порез у ужем смислу) није спадала у паушалне порезе. Војницу су плаћала сва мушка лица стасала за војну службу, која јој се нису одазвала. Пошто су одзивом на војну службу могли да избегну порез, значи да су грађани могли да утичу на постојање пореске обавезе. Поповић (2013), *op. cit*, 75.

⁶⁴⁹ Stiglitz (2013), *op. cit*, 561. Stiglitz, Joseph E. (1982), Self-Selection and Pareto Efficient Taxation. *Journal of Public Economics*, vol. 17, 213-240; Stiglitz, Joseph E. (1987), Pareto Efficient and Optimal Taxation and the New Welfare Economics. *Handbook of Public Economics*, North Holland, 991-1041.

сви у могућности да плаћају исти износ пореза. У модерним правним системима доминира идеја да појединци са већим примањима треба да плате већи порез, и обрнуто. Из тог разлога, увођење паушалног пореза какав је била главарина у овом моменту није реална опција. Економија је зато изградила теорију другог најбољег решења, чији је основни задатак да открије порески систем који ће генерисати што мање дисторзије.⁶⁵⁰

Сви порези у Србији који се плаћају код преноса права својине на непокретностима имају карактеристике дисторзивних пореза. Овде ће се анализирати ефекти ових пореза на алокацију ресурса на тржишту, као и њихове ефекте на друштвено благостање.⁶⁵¹

2.1. Порез на пренос апсолутних права

Порез на пренос апсолутних права прописан је **Законом о порезу на имовину**⁶⁵². Он спада у саобраћајне порезе којима се опорезују чињенице правно-економског саобраћаја (промета), а једна од тих типичних чињеница јесте и купопродаја непокретности.⁶⁵³ Оправдање за опорезивање правног саобраћаја је да се њиме манифестује економска снага која је већа од просечне, па је у реду да порески обвезници поднесу и веће оптерећење.⁶⁵⁴

⁶⁵⁰ Meade, James (1955), *Trade and Welfare: Mathematical Supplement*. Oxford University Press, Oxford; Lipsey, R.G. and Lancaster, K. (1956-57), *The General Theory of Second Best*. *Review of Economics Studies*, Vol. 24, 11-32.

⁶⁵¹ У питању су пре свега микроекономски ефекти, док ће се ефекти који утичу на макроекономске показатеље само поменути.

⁶⁵² Закон о порезима на имовину, *Сл. Гласник РС*, бр. 26/2001; *Сл. лист СРЈ*, бр. 42/2002; *Сл. гласник РС*, бр. 80/2002, 80/2002, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012, 47/2013, 68/2014, Део IV: Порез на пренос апсолутних права.

⁶⁵³ Правнотеоријски гледано, и саобраћајни порези и порези на промет погађају финансијске и капиталне трансакције. Разлика се тиче циља због кога се приступа одређеној трансакцији. Код трансакција које се опорезују порезима на промет, имовина пореског обвезника се смањује јер се набављена добра троше. Ови порези погађају потрошњу, али су суштински везани за промет. Трансакције које су опорезоване саобраћајним порезима не мењају економску снагу учесника у трансакцији, већ само мењају њихов имовински портфељ. Ови порези погађају имовински портфељ ових појединаца, с обзиром да трансакција показује њихову јаку пореску (економску) снагу. Више о томе код: Jelčić, Božidar (1988), *Наука о финансијата и финансијско право*. Informator, Zageb, 212-213; Поповић (2013), *op. cit.*, 408-409; Тодоровић, Милан (1930), *Наука о финансијама*. Том 1, Геца Кон, Београд, 459.

⁶⁵⁴ Jelčić (1988), *op. cit.*, 212-213.

У теоријскоправном смислу, овај порез је аналитички, једнократан (непериодичан) и објектан.⁶⁵⁵ Порез погађа финансијске, односно капиталне трансакције. Законом је прописано неколико **пореских објеката**, од којих је за овај рад значајно да се порез плаћа код преноса права својине на непокретности уз накнаду.⁶⁵⁶ Код преноса права својине на непокретностима погођена је трансакција непокретности (као капиталног добра) са продавца на купца, односно новчаног капитала са купца на продавца.⁶⁵⁷ Од опорезивања порезом на пренос апсолутних права изузет је пренос, односно стицање апсолутних права на непокретностима на које се плаћа порез на додату вредност.⁶⁵⁸

Предмет опорезивања искључиво је пренос права својине уз накнаду на непокретностима у Србији. У питању је, дакле, територијални принцип, па су обвезници овог пореза и резиденти и нерезиденти Србије.⁶⁵⁹

Порез на пренос апсолутних права на непокретностима је преваљив, и према том критеријуму спада у посредне порезе. **Обвезник пореза** на пренос апсолутних права начелно је продавац непокретности.⁶⁶⁰ Међутим, лице на које је пренето право својине (купац) супсидијарно јемчи за плаћање

⁶⁵⁵ Аналитички порези погађају само један елемент пореског догађаја. Једнократни (непериодични) порези плаћају се с времена на време, а не узастопно у одређеним временским интервалима. Објектни порези погађају приходе или имовину обвезника, не водећи рачуна о његовој личности или пореској снази. Поповић (2013), *op. cit.*, 74-85.

⁶⁵⁶ Са аспекта јавних финансија, порески објекат је манифестација економске снаге коју треба опорезовати. Чињеница да је порески обвезник у ситуацији да купује непокретност, представља показатељ да је његова економска снага велика, због чега се чини оправдано да се она опорезује овим порезом. Jelčić (1988), *op. cit.*, 212-213.

Са аспекта пореског права, порески објекат чине законом одређене чињенице чијим појављивањем, настаје пореска обавеза. У том смислу, порез на пренос апсолутних права плаћа се код преноса уз накнаду: права својине на непокретности; права интелектуалне својине; права својине на моторном возилу - осим на мопеду, мотокултиватору, трактору и радној машини, права својине на пловилу, односно права својине на ваздухоплову са сопственим погоном - осим државног; права коришћења грађевинског земљишта. Порез на пренос апсолутних права плаћа се и код давања грађевинског земљишта у јавној својини у закуп, у складу са законом који уређује планирање и изградњу, на период дужи од једне године или на неодређено време, ради изградње објеката. Закон о порезу на имовину, чл. 23 (предмет опорезивања).

⁶⁵⁷ Поповић (2013), *op. cit.*, 408.

⁶⁵⁸ Закон о порезима на имовину, чл. 24а (предмет опорезивања), ст. 1 тч. 1. О овоме ће бити више речи у Одељку 2.2. Порез на додату вредност (Део 3).

⁶⁵⁹ Закон о порезима на имовину, чл. 26 (порески обвезник), ст. 3.

⁶⁶⁰ Закон о порезима на имовину, чл 25 (порески обвезник), ст. 1.

пореза.⁶⁶¹ Ова норма пре свега има за циљ да спречи пореску евазију. Значајно је да се уговором о купопродаји непокретности може предвидети да порез плати купац.⁶⁶² Овим је само формализована и уређена појава преваљивања пореза, о којој ће касније бити речи.

Порез на пренос апсолутних права је *ad valorem* порез (порез по вредности), пошто се основица исказује у новчаним јединицама. **Основица пореза** формално је уговорена цена у тренутку настанка пореске обавезе.⁶⁶³ Међутим, учесници трансакције тада би имали простор да простим уговарањем и пријављивањем фиктивне, ниже купопродајне цене, смање основицу пореза, па самим тим увећају сопствено благостање на терет буџетских прихода. Зато је надлежном пореском органу дата могућност контроле пореске пријаве. Он није везан уговореном ценом. Уколико у поступку контроле утврди да је уговорена цена нижа од тржишне, има право да у року од 60 дана од дана пријема пореске пријаве, односно сазнања за пренос, утврди пореску основицу у висини тржишне вредности.⁶⁶⁴ Уколико то не учини у предвиђеном року, пореску основицу чини уговорена цена.⁶⁶⁵

Пореска стопа на пренос апсолутних права је пропорционална, и износи 2,5%.⁶⁶⁶

Утврђивање пореза је активност пореског органа или обвезника која се састоји у одређивању износа пореског дуга.⁶⁶⁷ Порез на пренос апсолутних права утврђује се решењем Пореске управе. Утврђивање пореза врши се на основу података из пореске пријаве коју подноси порески обвезник, али и пословних књига пореског обвезника и других података којима орган надлежан за утврђивање, наплату и контролу пореза располаже, а од значаја

⁶⁶¹ Закон о порезима на имовину, чл. 42 (јемство), ст. 1.

⁶⁶² Тада се продавац појављује као солидарни јемац. Закон о порезу на имовину, чл. 42 (јемство), ст. 2.

⁶⁶³ Закон о порезу на имовину, чл. 27 (пореска основица), ст. 1.

⁶⁶⁴ Закон о порезу на имовину, чл. 27 (пореска основица), ст. 2. „Приликом процене тржишне вредности користи се неколико начина да се дође до њене непристрасне процене, односно до тачне вредности трансакције: регуларни купопродајни уговор, парификација.“ Анђелковић, Милева; Димитријевић, Марина (2009), *Пореско право Србије*. Правни факултет Универзитета у Нишу, 151.

⁶⁶⁵ Закон о порезу на имовину, чл. 27 (пореска основица), ст. 3.

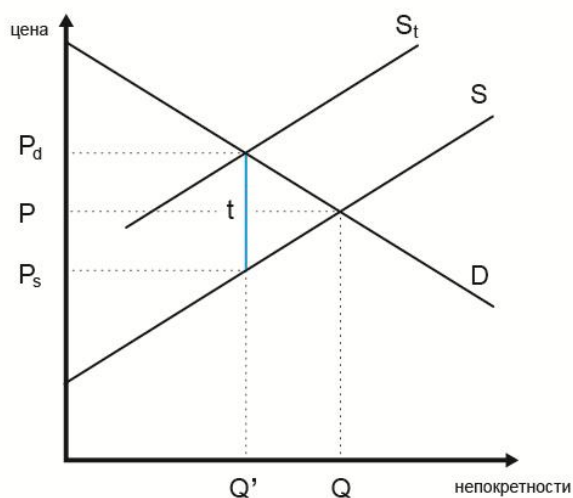
⁶⁶⁶ Закон о порезу на имовину, чл. 30 (пореска стопа).

⁶⁶⁷ Хрустић (2007), *op. cit.*, 209.

су за утврђивање пореске обавезе.⁶⁶⁸ Ради ефикасније контроле наплате пореза, прописана је дужност јавног бележника који је потврдио (солемнизовао) уговор о промету непокретности, да оверен препис тог уговора достави органу надлежном за утврђивање и наплату јавних прихода, у року од десет дана од дана закључења уговора.⁶⁶⁹

2.1.1. Алокативни ефекти пореза на пренос апсолутних права

Као што је речено, порез на пренос апсолутних права представља саобраћајни порез, везан за промет добара. Овај порез доводи до **дисторзије тржишне алокације непокретности**. Новчани износ који добијају продавци услед пореза се смањује, а износ који плаћају купци се повећава. Долази до поклапања тражене и понуђене количине добра на нивоу производње испод оптималног нивоа, односно до поремећаја алокације.



Слика 15: Ефекат дисторзивних пореза на алокацију

Поремећај алокације приказан је на Слици 15. **Када не постоје никакви порези**, или када порески систем не генерише никакве дисторзије, на тржишту непокретности формира се тражња, представљена кривом *D*, и понуда, означена кривом *S*. У условима савреног тржишта доћи ће до

⁶⁶⁸ Закон о порезу на имовину, чл. 33 (утврђивање пореза), ст. 1.

⁶⁶⁹ Закон о промету непокретности, чл. 4в, ст. 2.

формирања једне, равнотежне цене непокретности (означене на графикону тачком P), при којој ће се тражена и понуђена количина непокретности покlopити на нивоу Q . Алокација ресурса ће бити оптимална.⁶⁷⁰

Претпоставка је сада да је на сваки пренос права својине на непокретностима држава наметнула продавцу обавезу да плати **ad valorem порез** по стопи τ . Неизбежно ће доћи до одступања цене коју присваја продавац (нето цена, P_s), и цене коју плаћа купац (брutto цена, P_d). Цена P_s коју добија продавац, једнака је разлици цене коју плаћа купац P_d и висине пореза t , односно $P_s = P_d - t$. Другим речима, разлика брутто и нето цене представља износ пореске обавезе.⁶⁷¹

Пошто је у питању *ad valorem* порез, износ пореске обавезе (t) резултат је производа продавчеве цене (P_s) која је пореска основица, и пореске стопе (τ), односно: $t = P_s * \tau$.

Због смањења цене коју продавци добијају за своју непокретност услед постојања пореза, један број њих одустаје од продаје своје непокретности, тако да је понуда смањена на ниво Q' . Такође, због повећања цене коју купци морају да плате долази и до смањења тражње непокретности на тржишту у односу на почетни ниво, до нивоа Q' (крива понуде S ће се због опорезивања померити удесно у положај S_t).

Када се порез плаћа код куповине једне врсте добара, а код друге не, долази до **нарушавања односа цена тих добара**. У анализи ће бити коришћен једноставан модел два добра, X_1 и X_2 , од којих ће X_1 бити непокретно добро. Модел два добра је адекватан да би се показао ефекат пореза на цене.⁶⁷²

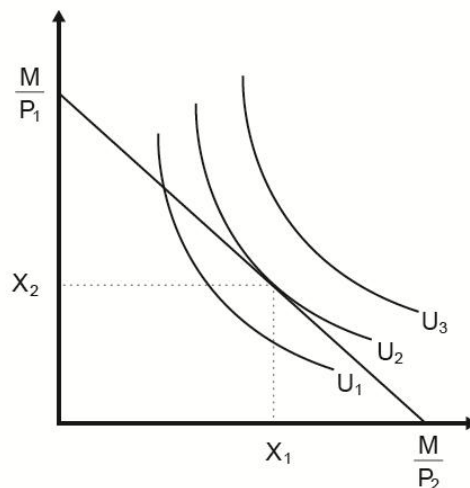
⁶⁷⁰ Оптималан резултат остаје и при увођењу паушалних пореза. **Паушални порез** умањује буџетски скуп сваког појединца за фиксни износ пореза, без обзира на његово понашање. На графику, долази до померања криве тражње паралелно ка унутра, јер је смањен новчани доходак свих појединаца. Међутим, функционисање тржишног механизма није ничим нарушено. У међусобном односу тржишних сила, а преко ценовног механизма, поново је успостављена равнотежа, иако је она померена у односу на ситуацију пре увођења пореза.

⁶⁷¹ Разлика цене коју плаћају купци (P_d) и цене коју примају продавци (P_s) због постојања пореза назива се порески клин (t).

⁶⁷² Претпоставка о два добра веома је погодна да опише проблем у коме се мењају релативне цене добара. Док је добро X_1 представља непокретности, друго добро X_2 може бити сложено добро. Оно је представник свих других добара које би потрошач пожелео да конзумира. Такво добро се по правилу мери у новцу, и представља вредност свих других добара које се троше, осим добра X_1 .

Када нема никаквог пореза, цене добара X_1 и X_2 су P_1 и P_2 , док је укупно буџетско ограничење (буџетска линија) M . Алгебарски записано: $P_1X_1 + P_2X_2 = M$.

Слика 16: Однос цена када нема дисторзивних пореза



Модел је геометријски приказан и на Слици 16. На апциси је приказана тражња добра X_1 , док ордината приказује тражњу добра X_2 . Нагиб буџетске линије мери стопу по којој је тржиште спремно да замени једну јединицу добра X_1 за добро X_2 .

Изражено преко X_2 :

$$X_2 = \frac{M}{P_2} - \frac{P_1}{P_2} X_1$$

где M/P_2 представља вертикални одсечак, а $-P_1/P_2$ нагиб криве, односно буџетске линије. Решавањем по X_1 , добиће се да је хоризонтални одсечак M/P_1 .

Понашање појединца, односно његов избор мотивисан је максимизацијом корисности. „Преференције показују потрошачев однос према корисности која произлази из потрошње, па тиме и његов однос према различитим производима који могу бити предмет потрошње.“⁶⁷³ Преференције су графички приказане кривама индиферентности. Оне представљају различите комбинације добара које у потрошњи генеришу

⁶⁷³ Беговић; Лабус; Јовановић (2011), *op. cit.*, 58.

исти ниво корисности. Потрошач је индиферентан према различитим комбинацијама добара које се налазе на истој криви индиферентности.⁶⁷⁴

Нагиб криве индиферентности представља граничну стопу супституције (*MSS*). Гранична стопа супституције мери стопу по којој је потрошач спреман да замени једно добро другим. Гранична стопа супституције може се записати и алгебарски:

$$\frac{\Delta X_2}{\Delta X_1} = MSS$$

а *MSS* је по правилу негативан број.

Потрошач бира ону корпу добара која му доноси највећу корист при постојећем буџетском ограничењу. Оптималан избор (X_1^* и X_2^*) представљен је на Слици 16. То је она корпа добара при којој је крива индиферентности тангента линији буџетског ограничења. У случају када нема пореза, то је пресек криве U_2 и линије буџетског ограничења. При оптималном избору, нагиб криве индиферентности и криве буџетског ограничења је једнак, односно

$$\frac{\Delta X_2}{\Delta X_1} = -\frac{P_1}{P_2}$$

Када је потрошач спреман да остане при свом избору за неку потрошачку корпу, *MSS* је једнака односу цена. Ако то није случај, односно ако је однос цена различит од *MSS*, избор није оптималан, што значи да капацитети за размену још увек нису исцрпљени.⁶⁷⁵

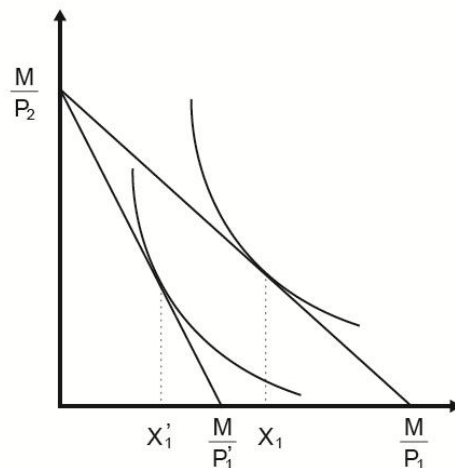
Сада ће се претпоставити да је **уведен само порез на пренос права својине на непокретном добру (X_1)**, док ће пренос својине на другом добру (X_2) остати неопорезован.

Као што је објашњено, порез који се плаћа код промета добара, доводи до повећања цене тог добра коју плаћају купци. У овом случају, цена добра X_1 расте са нивоа P_1 на ниво P_1' (дакле $P_1' > P_1$), док цена другог добра остаје непромењена на нивоу P_2 . Последица је да долази до промене нагиба буџетске линије, која постаје стрмија. До промене нагиба долази због раста

⁶⁷⁴ Беговић; Лабус; Јовановић (2011), *op. cit.*, 59. Криве индиферентности су на графику означене као U_1, U_2, U_3 .

⁶⁷⁵ Varian (2010), *op. cit.*, 73-77.

бројиоца у разломку, и сада износи $-P_1'/P_2$. Вертикални одсечак је и даље M/P_2 , али је хоризонтални одсечак сада смањен и износи M/P_1' , пошто је дошло до раста имениоца у разломку.



Слика 17: Утицај дисторзивног пореза на промену односа цена и тражње

Због увођења пореза долази и до промене у тражњи за добрима на тржишту. После увођења пореза на промет добра X_1 , дошло је до раста његове цене са P_1 на P_1' , уз непромењеност цене добра X_2 . Раст цене добра X_1 довешће до пада тражње за тим добром што се види на Слици 17.⁶⁷⁶

Промена цене једног добра мења однос размене два добра. Сада је потребна већа количина добра X_2 да се размени за добро X_1 , него што је био случај пре увођења пореза. Уколико се добро X_2 изрази у новцу, следи да је због увођења пореза куповна моћ новца опала.

Овде је дошло до појаве два ефекта. Промена тражње због промене односа размене између два добра представља ефекат супституције, а промена тражње због веће куповне моћи представља ефекат дохотка.⁶⁷⁷ Укупна промена тражње према једначини Слуцког једнака је збиру ефеката супституције и дохотка.⁶⁷⁸ Када је у питању нормално добро⁶⁷⁹, ефекти

⁶⁷⁶ Varian (2010), *op. cit.*, 105-106. Ово правило важи само за обична добра, али не и за Гифенова добра. Више о овоме: *Ibid*, 103-105.

⁶⁷⁷ *Ibid*, 136.

⁶⁷⁸ *Ibid*, 141.

⁶⁷⁹ Нормална добра су она добра за којима расте тражња уколико доходак расте, и обрнуто (за разлику од инфериорних добара). *Ibid*, 95-97.

супституције и дохотка делују у истом смеру. Конкретно, при расту цене добра X_1 на који се плаћа порез, долази до смањења тражње за тим добром.⁶⁸⁰

Порез на пренос апсолутних права производи управо овакве последице. С обзиром да се порез плаћа само на пренос права на одређеним добрима (међу којима су и непокретности), резултат је раст цена тих добара у односу на она на која се не плаћа порез. Резултат је релативно смањење тражње за добрима на која се плаћа порез у односу на друга добра.

2.1.2. Дистрибутивни ефекти пореза на пренос права својине на непокретностима

Законска расподела пореског терета указује на то ко је формално (законски) одређен као порески обвезник.⁶⁸¹ За овај рад је ипак много значајнија економска расподела пореског терета која приказује промену у расподели приватног реалног дохотка до које доводи порез,⁶⁸² као и нето-губитак до кога долази услед постојања дисторзивних пореза.

Појава разлике законске и економске расподеле пореског терета назива се преваљивање (пребацивање) пореза.⁶⁸³ Код паушалних пореза нема прерасподеле. Ти порези нису ни на који начин преваљиви, јер је обвезник дужан да плати порез без обзира на своје понашање. Када су у питању порези на промет, увек долази до преваљивања (осим у екстремном случају када је крива понуде нееластична)⁶⁸⁴.

Законски, код пореза на пренос апсолутних права терет пореског дуга алоциран је на продавца, с тим да странке могу уговорити да порез плати купац. У економском смислу, у оба случаја долази до прерасподеле пореског терета између продавца и купца.

⁶⁸⁰ *Ibid*, 105-106.

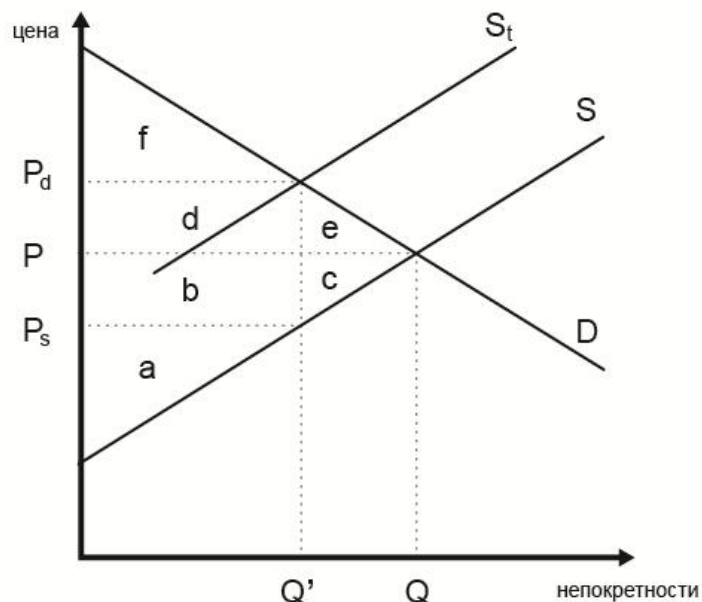
⁶⁸¹ Rosen; Gayer (2011), *op. cit*, 330.

⁶⁸² *Ibid*.

⁶⁸³ *Ibid*, 330-331; Lawrence, J. Kotlikoff; Lawrence H. Summers (1987), *Handbook of Public Economics*, North Holland, 1043-1092.

⁶⁸⁴ Ово је од значаја код пореза на пренос права својине на земљишту. Понуда земљишта је нееластична, тако да цео износ пореске обавезе пада на терет продавца.

На Слици 18 је приказана **расподела благостања** пре, и након опорезивања. Пре опорезивања, вишак продавца (произвођачки вишак) услед размене означен је пољем $a+b+c$, док је вишак купца (потрошачки вишак) означен пољем $d+e+f$.



Слика 18: Ефекат дисторзивних пореза на алокацију благостања

Након опорезовања држава остварује буџетски приход означен пољем $b+c$. Смањен је прираст користи и купца (поље a), и продавца (поље f). Без обзира на законску алокацију пореске обавезе, она је у економском смислу тако расподељена, да део означен пољем b пада на терет продавца, а део означен пољем d на терет купца.

Следи да је порез посредан, односно преваљив.⁶⁸⁵ Иако су по правилу порески обвезници продавци, део пореског оптерећења пада на терет купца. У питању је тзв. „преваљивање унапред“⁶⁸⁶. Што се неокласичне економске теорије тиче, свеједно је ко ће формално бити порески обвезник, јер је порески терет подељен. Једино је важно да ли ће тај порез бити наплаћен.⁶⁸⁷

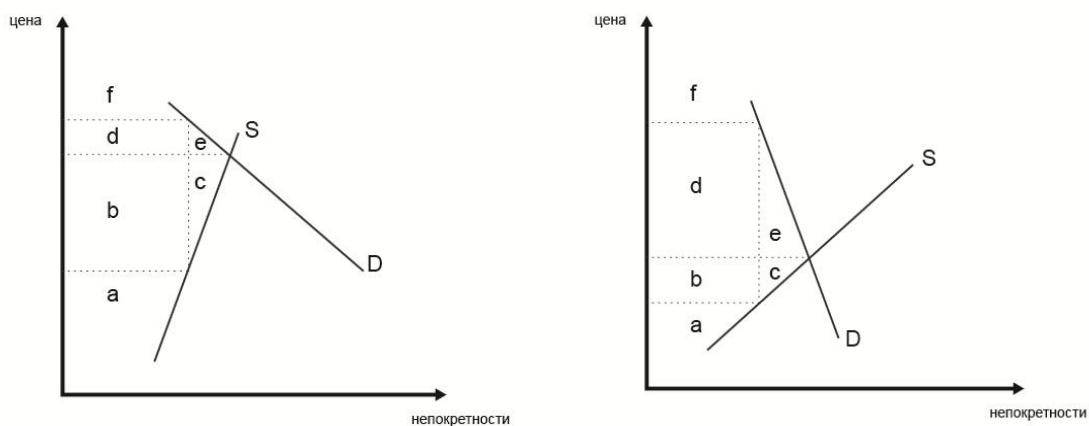
⁶⁸⁵ Изузетак је порез на пренос апсолутних права који се плаћа на промет земљишта. Пошто је земљиште природни ресурс чија је понуда фиксна, еластичност њене понуде је чврста, па из тог разлога цео износ пореза пада на терет продавца.

⁶⁸⁶ Stiglitz (2013), *op. cit*, 492

⁶⁸⁷ Овако и: Varian (2010), *op. cit*, 292.

Само по себи, расподела пореског терета није проблематична за економску теорију јер је она резултат тржишних прилагођавања. Проблем је међутим што због дисторзивног дејства пореза, обавезно долази до **губитка благостања** услед опорезивања. Укупни приходи државе од опорезивања (означени пољима $b+d$), мањи су од губитка благостања продавца и купца (поља $b+c+d+e$). Нето губитак друштвеног благостања (или вишак пореског оптерећења, Харбергеров троугао) означен је пољима c (губитак произвођача, продавца) и e (губитак потрошача, купца). Он представља алокативни губитак због постојања пореза, односно изгубљену вредност за продавце и купце услед смањене продаје непокретних добара која није компензована приходима државе. Проблем постоји код дисторзивних пореза, у које спадају и порез на пренос апсолутних права, али и порез на додатну вредност о ком ће бити речи касније.

Величина преваљивања терета зависи само од еластичности понуде, односно тражње. Што је крива понуде мање еластична, порез више пада на терет продавца (Слика 19, лево). Исто тако, што је крива тражње мање еластична, порез у већој мери сноси купац (Слика 19, десно).



Слика 19: Ефекат дисторзивних пореза на алокацију благостања у зависности од еластичности

2.2. Порез на додату вредност

Порез на додату вредност прописан је **Законом о порезу на додату вредност**.⁶⁸⁸ Он представља некумулативни свефазни порез на промет, и то је најзначајнији облик општег пореза на промет у савременом свету. „Порез на додату вредност конципиран је тако да у свакој фази промета погоди само ону вредност која је у тој фази на набављене инпуте додата од стране пореског обвезника (...), пре него што он прода нов или унапређен производ или услугу. Додата вредност се може представити и на други начин, као разлика између вредности аутпута и вредности инпута.“⁶⁸⁹

За потребе овог рада, пре свега је важно нагласити да је у питању **општи порез**. Дакле, то је јавна дажбина „која погађа промет свих, односно широког круга добара и услуга“.⁶⁹⁰ У том смислу купопродаја непокретности представља само једну од трансакција која представља предмет опорезивања.

Затим, у питању је порез на потрошњу. Као и сваки порез на потрошњу, и порез на додату вредност **погађа расходе** који се морају извршити да би се обезбедила потрошња, иако је непосредно везан за промет.⁶⁹¹

С обзиром да се порез на додату вредност може превалити, спада у **посредне порезе**.

Пореска основица јесте износ накнаде (у новцу, стварима или услугама) коју продавац прима или треба да прими за своју непокретност од купца, укључујући субвенције које су непосредно повезане са ценом тих добара или услуга, у коју није укључен порез на додату вредност.⁶⁹²

⁶⁸⁸ Закон о порезу на додату вредност. *Сл. гласник РС*, бр. 84/2004, 86/2004, 61/2005, 61/2007, 93/2012, 108/2013, 6/2014, 68/2014.

⁶⁸⁹ Поповић (2013), *op. cit.*, 417.

⁶⁹⁰ *Ibid.*

⁶⁹¹ *Ibid.*, 418.

⁶⁹² Закон о порезу на додату вредност, чл. 17 (пореска основица код промета добара и услуга), ст. 1.

Као и порез на пренос апсолутних права, и порез на додату вредност је *ad valorem* порез. **Пореска стопа** је пропорционална, и износи 20% од вредности основице. У питању је општа пореска стопа, која се плаћа на промет непокретности. Поред ове опште пореске стопе, постоје и добра на која се плаћа посебна пореска стопа у висини од 10%.⁶⁹³

Порески обвезник, односно лице које је законом обавезано да плати порез је лице које самостално обавља промет добара и услуга, у оквиру обављања делатности.⁶⁹⁴ Ипак, код пореза на додату вредност долази до преваљивања овог пореза на купца.

Утврђивање пореза на додату вредност врши се самоопорезовањем.⁶⁹⁵

Од пореских ослобођења, на овом месту је интересантно поменути само да се на промет земљишта не плаћа порез на додату вредност.⁶⁹⁶ Разлог је административно-техничке природе, с обзиром да га је тешко опорезовати.⁶⁹⁷ Такође, интересантно је и право на рефундацију пореза на додату вредност за купца првог стана.⁶⁹⁸

Право на рефундацију пореза за куповину првог стана, на основу поднетог захтева, има физичко лице - пунолетни држављанин Републике, са пребивалиштем на територији Републике, који купује први стан. Купац првог стана може да оствари рефундацију, под условом да од 1. јула 2006. године до дана овере уговора о купопродаји на основу којег стиче први стан није имао у својини, односно сусвојини стан на територији Републике, и да је уговорена

⁶⁹³ Закон о порезу на додату вредност, чл. 23 (пореска стопа).

⁶⁹⁴ Закон о порезу на додату вредност, чл. 8 (порески обвезник), ст. 1.

⁶⁹⁵ Закон о порезу на додату вредност, чл. 48-51а (порески период, подношење пореске пријаве, обрачун и плаћање ПДВ).

⁶⁹⁶ Закон о порезу на додату вредност, чл. 25 (пореска ослобођења за промет добара и услуга без права на одбитак претходног пореза), ст. 2 тч. 2. Овако дефинисано право на рефундацију пореза, које је предвиђено искључиво за домаће држављане, мораће се у наредном периоду ускладити са Споразумом о стабилизацији и придруживању који је Србија склопила са Европском унијом. Наиме, Србија се обавезала да ће у периоду од четири године од ступања на снагу Споразума, постепено усклађивати своје законодавство које се односи на стицање својине на непокретностима у Србији, како би држављанима држава чланица Уније осигурала исти третман као и својим држављанима. Споразум о стабилизацији и придруживању, чл. 63. ст. 2. Споразум је ступио на снагу 1. септембра 2013. године.

⁶⁹⁷ Поповић (2013), *op. cit.*, 441-442.

⁶⁹⁸ Закон о изменама и допунама Закона о порезу на додату вредност. *Сл. гласник РС*, бр. 61/2007 од 30. јуна 2007. године.

цена стана са порезом на додату вредност у потпуности исплаћена продавцу уплатом на текући рачун продавца.⁶⁹⁹

2.2.1. Алокативни ефекти пореза на додату вредност

Сви закључци који се односе на порез на пренос апсолутних права, важе и код пореза на додату вредност, јер и он спада у (дисторзивне) порезе на промет. Порезом на додату вредност такође се повећава цена добра, па је резултат смањена тражња, због чега нова равнотежна тачка одступа од оптималне.

Међутим, код пореза на додату вредност ситуација је компликованија него код пореза на пренос апсолутних права. Теорија јавних финансија покушава да открије **идеалан, неутралан порез на промет**. То би био порез који не изазива никакве дисторзије у релативним ценама добара. Неки теоретичари заступају став да би порез на промет могао имати ефекат какав имају недисторзивни паушални порези, када би имао јединствену пореску стопу, када би се наплаћивао на промет буквално свих производа и услуга, али и на доколицу (када би доколица могла бити опорезована).⁷⁰⁰

Ово се може показати преко модела⁷⁰¹ у ком постоје два добра X_1 и X_2 , чије су цене P_1 и P_2 . Доколица ће бити означена са L , а цена рада по јединици времена са w .⁷⁰² Максималан фонд часова рада је фиксан, а означен је са T .⁷⁰³ Доходак је производ цене рада и броја часова рада, односно $W(T - L)$. Уколико

⁶⁹⁹ Закон о порезу на додату вредност, чл. 56а (рефундација ПДВ купцу првог стана), ст. 1 и 2. Изузетно од става 2. тачка 2) овог члана, код куповине стана под непрофитним условима од јединице локалне самоуправе или непрофитне стамбене организације основане од стране јединице локалне самоуправе за реализацију активности уређених прописима из области социјалног становања, рефундација ПДВ из става 1. овог члана може да се оствари под условом да је на име уговорене цене стана са ПДВ исплаћен износ који није мањи од износа ПДВ обрачунатог за први пренос права располагања на стану, на текући рачун продавца.

⁷⁰⁰ Tait, Alan A. (1988), *Value Added Tax: Practice and Problems*. International Monetary Fund, 220-221. Bickle, James M. (2003), *Value Added Tax: Concepts, Policy Issues, and OECD Experiences*. Novinka Books. 23. Међутим, остају дисторзије које се односе на однос штедње и потрошње, пошто штедња остаје неопорезована.

⁷⁰¹ Модел је дат према: Rosen; Gayer (2011), *op. cit.*, 383-384.

⁷⁰² Зарада представља цену доколице.

⁷⁰³ Укупан фонд часова рада је једнак фонду часова доколице, а порески обвезник се одлучује између те две алтернативе.

се претпостави да се сав доходак троши (јер се порезом на промет не може опорезовати штедња), буџетско ограничење износи

$$W(T - L) = P_1X_1 + P_2X_2,$$

Десна страна једначине показује потрошњу добара X_1 и X_2 . Сређивањем једначине, добија се да је

$$WT = P_1X_1 + P_2X_2 + WL.$$

Сада ће у анализу бити укључен и *ad valorem* порез по јединственој пореској стопи τ , који се плаћа на X_1 , X_2 и L . Цена добра X_1 расте, па са порезом износи $(1+\tau)P_1$, цена добра X_2 са порезом износи $(1+\tau)P_2$, а цена доколице $(1+\tau)W$. Урачунавањем пореза, добија се да је

$$WT = (1+\tau)P_1X_1 + (1+\tau)P_2X_2 + (1+\tau)WL.$$

Дељењем једначине са $(1+\tau)$, добија се израз

$$\frac{1}{(1+\tau)}WT = P_1X_1 + P_2X_2 + WL.$$

Из последња два израза, следи да је резултат који се добија када се опорезује потрошња свих производа, услуга и доколице, једнак смањењу прихода са WT на $[1/(1+\tau)] * WT$. Међутим, пошто су W и T фиксни, фиксан је и производ WT . Из изнетог следи да је пропорционални порез на промет производа (укључујући и доколицу) једнак пропорционалном порезу на фонд радног времена, односно да представља паушални порез.⁷⁰⁴

Упитна је практична корист овог сазнања јер је јасно да је немогуће опорезовати доколицу. Међутим, из анализе је евидентно да опорезовање промета апсолутно свих производа и услуга, чак и јединственом стопом, мора произвести одређене дисторзије и нето-губитак уколико није опорезована и доколица. Тејт износи став да је *идеалан* порез на додату вредност (који се наплаћује на промет апсолутно свих добара јединственом стопом) ефикасан порез јер не изазива поремећај у потрошачевом избору, већ само дисторзију у односу на избор потрошња или штедња.⁷⁰⁵ Међутим, из претходног модела се види да се неопорезивањем доколице (коју је немогуће опорезовати

⁷⁰⁴ За детаљнију анализу видети: Rosen; Gayer (2011), *op. cit.* 383-384.

⁷⁰⁵ Tait (1988), *op. cit.* 220.

порезом на додату вредност) ремете подстицаји при избору између доколице и рада.

У **упоредноправној пракси** земаља које познају порез на додату вредност (као облик општег свефазног пореза на промет), чак и овакво „идеално“ решење не постоји.⁷⁰⁶ Позитивноправна решења у готово свим земљама у којима се примењује порез на додату вредност (укључујући Србију), подразумевају постојање више или мање одступања од идеалног пореза. Некад је то постојање различитих пореских стопа, некад неопорезовање одређених производа или услуга. На тај начин долази до поремећаја у односима цена опорезованих и неопорезованих производа и услуга, односно производа и услуга опорезованих различитим пореским стопама. Добра и услуге на које се не плаћа порез, или се он плаћа по нижој („посебној“) пореској стопи, постају релативно јефтинија у односу на оне на које се плаћа порез по општој пореској стопи.

2.2.2. Дистрибутивни ефекти пореза на додату вредност

Тврдња да порез на додату вредност који се наплаћује на промет апсолутно свих добара јединственом стопом не ремети однос цена добара, може се оспорити применом тзв. *Ремзијевог правила*.⁷⁰⁷ Као и код пореза на пренос апсолутних права, и код пореза на додату вредност **величина нето-губитка благостања** („Харбергеров троугао“) зависи од еластичности понуде и тражње (видети Слику 19). Према Ремзијевом правилу, што је еластичност понуде или тражње мања, мањи је и нето-губитак услед пореза. Ефикасни порези, односно порези који минимизирају нето-губитак, пропорционални су збиру реципрочних вредности еластичности понуде и тражње.⁷⁰⁸ Алгебарски изражено:

⁷⁰⁶ У том смислу, земља које се највише приближила овом идеалу је Нови Зеланд. *Ibid.*

⁷⁰⁷ За детаљнију анализу видети Ramsey, Frank (1927), A Contribution to the Theory of Taxation. *Economic Journal*, vol. 37, 47-61.

⁷⁰⁸ Stiglitz (2013), *op. cit.*, 572-576; Rosen; Gayer (2011), *op. cit.*, 384-387.

$$\frac{t}{p} = k \left(\frac{1}{\eta_u^d} - \frac{1}{\eta^s} \right)$$

при чему је k фактор пропорционалности који зависи од укупног прихода који држава жели да оствари, t порез по јединици, p цена по одбитку пореза, η_u^d еластичност компензоване тражње⁷⁰⁹, и η^s еластичност понуде.⁷¹⁰

Да би се минимизовао нето-губитак, пореске стопе би морале да буду одређене према еластичности тражње и понуде сваког добра, тако да процентуално смањење тражене количине сваког производа буде једнако.⁷¹¹ Другим речима, ефикасно опорезивање подстиче једнаке проценте промене количине тражених роба, а не њихових цена.⁷¹² Међутим, одређивање посебне пореске стопе за свако добро на тржишту у пракси је немогуће спровести, јер изискује бесконачно високе трошкове сазнавања информација о еластичности понуде и тражње сваког производа или услуге. Са друге стране, јединствена пореска стопа доприноси поједностављењу пореског система и умањењу административних трошкова. Тако се може рећи да постоји трејдоф између принципа ефикасности и принципа минимизације административних трошкова. Како порез на додату вредност спада у компликованије пореске облике,⁷¹³ примена јединствене пореске стопе има у пракси својих предности.

Међутим, у већем броју земаља, међу којима је и Србија, у систему пореза на додату вредност постоји више од једне пореске стопе. Ниже пореске стопе се уводе из социјалних разлога, за добра која купују најсиромашнији грађани. Интересантно је да управо ова добра карактерише претежно чврста тражња, што би према Ремзијевом правилу био основ за вишу, а не за нижу пореску стопу. Нижом пореском стопом на добра која

⁷⁰⁹ Компензована тражња представља ефекат супституције, односно показује како се мења тражња када се мењају цене а куповна моћ остаје константна, при чему првобитна корпа добара остаје доступна. У том смислу је неопходно прилагодити новчани доходак. Varian (2010), *op. cit.*, 138, 155.

⁷¹⁰ Наведено према: Stiglitz (2013), *op. cit.*, 572-573.

⁷¹¹ *Ibid*, 386.

⁷¹² *Ibid*, 387.

⁷¹³ Поповић (1997), *op. cit.*, 314. Супротно: Stiglitz (2013), *op. cit.*, 733.

имају чврсту тражњу повећавају се нето-губици у благостању.⁷¹⁴ И овде, дакле, постоји трејдоф, али између ефикасности и правичности као принципа пореске политике. Опорезивањем ових добара по нижој пореској стопи покушава се поправити положај најсиромашнијих, на штету ефикасности.

2.3. Порез на капитални добитак као део пореза на доходак грађана

Порез на доходак грађана је у српско право уведен Законом о порезу на доходак грађана 1991. године. Последња, актуелна верзија закона је из 2001. године, а од тада је више пута мењан, исправљан и допуњаван.⁷¹⁵ Порез на доходак физичких лица плаћају (у складу са Законом о порезу на доходак грађана), она лица који остварују доходак.⁷¹⁶ Доходак у смислу српског Закона о порезу на доходак грађана представља збир свих опорезивих прихода (нето прихода) које је порески обвезник остварио у датој пореској (календарској) години.⁷¹⁷ У пореске приходе који подлежу опорезивању спадају зараде, приходи од самосталне делатности, приходи од ауторских права, права сродних ауторском праву и право интелектуалне својине, приходи од капитала, приходи од непокретности, капитални добици и остали приходи.⁷¹⁸ Бројни су приходи који не улазе у опорезиви доходак.⁷¹⁹

⁷¹⁴ Према неким истраживањима, различите пореске стопе у европским државама снижавају добитке од пореза на додату вредност од 25 до чак 40%. Tait (1988), *op. cit.*, 221.

⁷¹⁵ Закон о порезу на доходак грађана донет је 1991. године а ступио је на снагу 1. јануара 1992. године, и више пута је мењан различитим изменама и допунама. *Сл. гласник РС*, бр. 76/91, 9/92, 20/92, 76/92, 20/93, 22/93, 48/93, 51/93, 67/93, 19/94, 20/94, 28/94.

Други Закон о порезу на доходак грађана (1994), донет три године после првог, такође је више пута мењан. *Сл. гласник РС*, бр. 43/94, 74/94, 53/95, 1/96, 12/96, 24/96, 39/96, 52/96, 54/96, 16/97, 60/97, 20/98, 42/98, 18/99, 21/99, 25/99, 27/99, 33/99, 48/99, 54/99.

Актуелна верзија Закона о порезу на доходак грађана донета је 2001. године, такође је претрпела већи број измена. *Сл. гласник РС*, бр. 24/2001, 80/2002, 80/2002, 135/2004, 62/2006, 65/2006, 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011, 7/2012, 93/2012, 114/2012, 8/2013, 47/2013, 48/2013, 108/2013, 6/2014, 57/2014, 68/2014, 5/2015, 112/2015.

⁷¹⁶ Закон о порезу на доходак грађана, чл. 1, ст. 1.

⁷¹⁷ Закон о порезу на доходак грађана, чл. 2 (доходак). Опорезиви приход (нето приход) представља разлику између бруто прихода који је (по неком од основа предвиђених у члану 3. Закон о порезу на доходак грађана) остварио порески обвезник, и трошкова које је имао при њиховом остваривању и очувању. Видети још и: Поповић (2013), *op. cit.*, 294.

⁷¹⁸ Закон о порезу на доходак грађана, чл. 3 (приходи који подлежу опорезивању), ст. 1.

У Србији се примењује мешовити модел опорезивања дохотка, што значи да се поред цедуларних пореза плаћа и годишњи порез на доходак грађана.⁷²⁰ Овај годишњи порез плаћа се уколико укупан годишњи доходак⁷²¹ пређе одређени, високо постављени лимит⁷²², и то само на износ преко тог лимита.⁷²³ Када се томе додају и одређени одбици од основице, јасно је зашто овај порез погађа мали број пореских обвезника (око двадесетак хиљада), те зашто су његови фискални ефекти безначајни.⁷²⁴ Зато се може закључити да је у Србији порез на доходак физичких лица у суштини цедуларан.⁷²⁵

Од цедуларних пореза из Закона о порезу на доходак грађана, за овај рад је пре свега значајан **порез на капиталне добитке**.⁷²⁶ Капитални добитак је врста дохотка која се остварује путем увећања вредности појединих права из састава обвезникове имовине. За овај рад интересантан је онај облик пореза на капиталне добитке који се плаћа код продаје непокретности.⁷²⁷

Обвезник пореза на капитални добитак је физичко лице које оствари приход по основу преноса права својине на непокретности. У питању је *ad hoc* пренос права уз накнаду, а не пренос који је део редовне пословне делатности пореског обвезника (нпр. продаја стана од стране предузетника који се бави продајом станова за тржиште).⁷²⁸

Пореску основицу представља разлика између продајне и набавне цене непокретности. Продајном ценом се сматра уговорна цена, односно тржишна цена коју утврђује надлежни порески орган ако оцени да је

⁷¹⁹ Видети Закон о порезу на доходак грађана, чл. 9 (изузимања из дохотка за опорезивање).

⁷²⁰ Поповић (2013), *op. cit.*, 291.

⁷²¹ У основицу не улазе дивиденде, камате, принос од инвестиционе јединице отвореног инвестиционог фонда, *капитални добици*, приходи од осигурања лица и добици од игара на срећу. *Ibid.*

⁷²² Троструки износ просечне годишње зараде по запосленом исплаћене у Републици у години за коју се утврђује порез.

⁷²³ Закон о порезу на доходак грађана, чл. 87 (доходак за опорезивање).

⁷²⁴ Поповић (2013), *op. cit.*, 291.

⁷²⁵ Поповић (2013), *op. cit.*, 300.

⁷²⁶ Закон о порезу на доходак грађана, Глава седма: Порез на капиталне добитке, чл. 72-80. Пошто не улази у основицу годишњег пореза на доходак грађана, порез на капитални добитак, који се плаћа приликом продаје непокретности, биће у фокусу овог рада, али посматран у постојећем пореском оквиру.

⁷²⁷ Закон о порезу на доходак грађана, чл. 72. (појам капиталног добитка и капиталног губитка), ст. 1, тч. 1.

⁷²⁸ Поповић (2013), *op. cit.*, 316.

уговорна цена нижа од тржишне.⁷²⁹ Као уговорена, односно тржишна цена узима се цена без пореза на пренос апсолутних права.⁷³⁰

Набавном ценом се сматра она цена по којој је обвезник стекао право својине на стану. Када је у питању непокретност коју је обвезник сам изградио, набавну цену чини износ трошкова изградње, које доказује обвезник. Уколико он то не може да докаже, набавну цену чини основица пореза на имовину у години настанка обавезе по основу пореза на имовину. Код преноса непокретности у изградњи, набавну цену чини износ трошкова изградње које је обвезник имао до дана преноса и које може да документује.⁷³¹

Међутим, потребно је компензовати утицај инфлације, јер се у супротном због девалвације динара разлика у номиналној вредности може показати већа него што је реално. Зато се набавна цена увећава годишњим индексом потрошачких цена од дана стицања до дана преноса према подацима републичког органа надлежног за послове статистике. Изузетно, код преноса непокретности коју је обвезник сам изградио, набавна цена ревалоризује се за сваку годину почевши од 1. јануара године која следи години у којој је извршено улагање до дана преноса.⁷³² Ово је компензација која је уведена у корист пореског обвезника.

Да би се разлика између номиналне набавне и продајне цене што више приближила реалним вредностима, до 30. маја 2013. године била је предвиђена и компензација набавне цене због амортизације. По том решењу, набавна цена је умањивана по основу амортизације обрачунате применом пропорционалног метода. Ово решење ишло је на штету пореског обвезника, јер је додатно умањивало набавну цену, што је разлику у односу на продајну цену (а самим тим и пореску основицу) чинило већом. Изменама и допунама

⁷²⁹ Закон о порезу на доходак грађана, чл. 73 (одређивање капиталног дохотка), ст. 1.

⁷³⁰ Закон о порезу на доходак грађана, чл. 73 (одређивање капиталног дохотка), ст. 2.

⁷³¹ Закон о порезу на доходак грађана, чл. 73 (одређивање капиталног дохотка), ст. 1-3.

⁷³² Закон о порезу на доходак грађана, чл. 73 (одређивање капиталног дохотка), ст. 8-9.

Закона о порезу на доходак грађана преформулисан је члан 72, тако да је ова норма престала да постоји.⁷³³

Пореска стопа на капитални добитак је пропорционална, и износи 15%.

Постоје **три врсте олакшица** за плаћање пореза на капитални доходак, када је у питању купопродаја непокретности. То су изузимања, пореска ослобођења и порески кредит.⁷³⁴

Не сматра се капиталним добитком, у смислу Закона о порезу на доходак грађана, између осталог ни један облик преноса права својине на непокретностима (па тако ни купопродајом) између брачних другова и крвних сродника у правој линији, као ни случај када је обвезник извршио пренос права које је пре преноса имао у свом власништву непрекидно најмање десет година.⁷³⁵ Ово представља прву пореску олакшицу – изузимање.

Порески обвезник се ослобађа плаћања пореза на капитални добитак уколико у року од 90 дана од дана продаје уложи у решавање свог стамбеног питања и стамбеног питања чланова своје породице, односно домаћинства. Обвезнику који то учини у року од 12 месеци, извршиће се повраћај плаћеног пореза на капитални добитак.⁷³⁶

Ако обвезник у решавање стамбеног питања уложи само део средстава остварених продајом непокретности, пореска обавеза му се сразмерно умањује, и ово представља порески кредит.⁷³⁷

2.3.1. Алокативни и дистрибутивни ефекти пореза на доходак грађана

Порез на доходак физичких лица плаћају, у складу са Законом о порезу на доходак грађана, она лица која остварују доходак.⁷³⁸ Идеалан,

⁷³³ Закон о изменама и допунама Закона о порезу на доходак грађана, *Сл. гласник РС*, бр. 47 од 29. маја 2013. године; Поповић (2013), *op. cit.*, 317.

⁷³⁴ Поповић (2013), *op. cit.*, 319.

⁷³⁵ Закон о порезу на доходак грађана, чл. 72 (појам капиталног добитка и капиталног губитка), ст. 1 тч. 3 и 5.

⁷³⁶ Закон о порезу на доходак грађана, чл. 79 (пореско ослобођење).

⁷³⁷ Закон о порезу на доходак грађана, чл. 80 (порески кредит).

недисторзивиан порез на доходак постоји у теорији јавних финансија, а добија се применом **Шанц-Хејг-Сајмонсовог критеријума**.⁷³⁹

Према Шанц-Хејг-Сајмонсовом критеријуму, **доходак** се дефинише као новчана вредност нето повећања способности појединца да троши током одређеног периода.⁷⁴⁰ Другим речима, доходак представља новчану вредност чистог повећања економске снаге лица у одређеном периоду, односно збир тржишне вредности права исказаних у потрошњи тог лица и разлике у вредности укупних имовинских права између почетка и краја посматраног периода.⁷⁴¹ Изражено алгебарски, $I = C + \Delta NW$, при чему I означава доходак (*income*), Спотрошњу (*consumption*), а ΔNW промену нето вредности (*neto worth*).

У доходак је према Шанц-Хејг-Сајмонсовом критеријуму неопходно укључити све изворе потенцијалних повећања потрошње, без обзира на то да ли ће до потрошње стварно и доћи и без обзира на облик у којем ће се она остварити, а затим се од тих прихода одузимају сва смањења потенцијала појединца да троши. У том смислу, наводе се појединачни приходи који улазе у дефиницију дохотка, а то су: плате и наднице, пословна добит, закупнина, ауторске накнаде, дивиденде, камате, доприноси за пензијско и здравствено осигурање, трансферна плаћања (укључујући пензије и друге социјалне приходе), капитални добици и приходи у натури. У смањење потенцијала појединца да троши урачунавају се нпр. трошкови настали ради остварења дохотка, и сл.⁷⁴²

Примена Шанц-Хејг-Сајмонсовог критеријума за дефинисање дохотка има својих предности. Опорезивање свих извора дохотка представља основни услов хоризонталне правичности, јер ће појединци са једнаким

⁷³⁸ Закон о порезу на доходак грађана, чл. 1 ст. 1.

⁷³⁹ Назив је добио по немачком правнику Георгу фон Шанцу (*Georg von Schanz*) и америчким економистима Роберту Хејгу (*Robert M. Haig*) и Хенрију Сајмонсу (*Henry K. Simons*), који су се бавили теоријом дохотка. Видети: Haig, Robert M. (1921), *The Concept of Income — Economic and Legal Aspects. The Federal Income Tax*. Columbia University Press, New York, 1–28; Simons, Henry (1938), *Personal Income Taxation: the Definition of Income as a Problem of Fiscal Policy*. University of Chicago Press, Chicago; Schanz, Georg von (1896), *Der Einkommensbegriff und die Einkommensteuergesetze. Finanzarchiv*, vol. 13, 1–87.

⁷⁴⁰ Rosen; Gayer (2011), *op. cit*, 414.

⁷⁴¹ Поповић (2013), *op. cit*, 288.

⁷⁴² Rosen; Gayer (2011), *op. cit*, 414–415; Stiglitz (2013), *op. cit*, 626–627.

приходима бити једнако опорезовани. Међутим, и даље остаје проблем дисторзивности овог пореза када је алокација ресурса у питању. Опорезивање свих извора прихода јединственом стопом уопште не значи да ће тај порез бити недисторзиван. Да би се добио неутралан порез којим је минимизиран губитак благостања, потребно је ускладити пореску стопу са стопом еластичности понуде, односно тражње у сваком појединачном случају. Ипак, немогуће је у пракси изградити систем који испуњава захтев из Ремзијевог правила, јер би административни трошкови таквог пореског система били безгранични високи (због безгранично високих трошкова информисања о неопходним чињеницама).⁷⁴³

Доходак, у смислу српског Закона о порезу на доходак грађана представља збир свих опорезивих прихода (нето прихода) које је порески обвезник остварио у датој пореској (календарској) години.⁷⁴⁴ У пореске приходе који подлежу опорезивању спадају зараде, приходи од самосталне делатности, приходи од ауторских права, права сродних ауторском праву и право интелектуалне својине, приходи од капитала, капитални добици, приходи од непокретности и остали приходи.⁷⁴⁵ Бројни су приходи који не улазе у опорезиви доходак.⁷⁴⁶ Дакле, нису сви приходи из Шанц-Хејг-Сајмонсовог критеријума укључени у српски Закон (као уосталом ни у један такав закон у упоредноправној пракси). Проблем је што би утврђивање свих елемената неопходних за примену траженог критеријума генерисало енормно високе трошкове који нису оправдани буџетским приходима који би из њих проистекли. Ипак, Шанц-Хејг-Сајмонсов критеријум остаје идеал у односу на који се оцењивање сваког конкретног пореза на доходак грађана.⁷⁴⁷

⁷⁴³ McLure, Charles (2002), Thinking Straight about the Taxation of Electronic Commerce: Tax Principles, Compliance Problems, and Nexus. *Tax Policy and the Economy*, Vol. 16. MIT Press, Cambridge, 115-140; Rosen; Gayer (2011), *op. cit.*, 416-417.

⁷⁴⁴ Закон о порезу на доходак грађана, чл. 2 (доходак). Опорезиви приход (нето приход) представља разлику између бруто прихода који је (по неком од основа предвиђених у члану 3. Закон о порезу на доходак грађана) остварио порески обвезник, и трошкова које је имао при њиховом остваривању и очувању. Видети још и: Поповић (2013), *op. cit.*, 294.

⁷⁴⁵ Закон о порезу на доходак грађана, чл. 3 (приходи који подлежу опорезивању), ст. 1.

⁷⁴⁶ Видети Закон о порезу на доходак грађана, чл. 9 (изузимања из дохотка за опорезивање).

⁷⁴⁷ Rosen; Gayer (2011), *op. cit.*, 416.

2.3.2. Алокативни и дистрибутивни ефекти пореза на капитални добитак остварен продајом непокретности

Према Шанц-Хејг-Сајмонсовом критеријуму, у основицу пореза на доходак морају ући сви облици повећања вредности капитала у одређеном периоду. У том смислу, теоријски је неспорно да повећање вредности непокретности у одређеном периоду (пореској години) представља основ за плаћање цедуларног пореза на капиталну добит, као дела пореза на доходак грађана. Међутим, ту се јавља неколико теоријских дилема и практичних проблема.

Прва дилема односи се на **опорезивање нереализованог дохотка**. Стриктно се придржавајући Шанц-Хејг-Сајмонсовог критеријума, нужно је опорезовати свако увећање вредности капитала у одређеном периоду. То значи да уколико дође до увећања вредности непокретности у току пореске године, оно мора бити опорезовано.⁷⁴⁸ Међутим, практично је врло тешко утврдити да ли је дошло до увећања вредности непокретности уколико промет није остварен. Административни трошкови информисања о насталој промени били би бесконачно високи, јер би било неопходно сваке године утврђивати вредност, односно промену вредности свих постојећих непокретности. Други проблем када промет није остварен јесте што порески обвезник није добио никакву новчану противвредност на основу увећане вредности непокретности. Тада би чак могло доћи до отуђења непокретности или неког другог добра само да би се могла испунити пореска обавеза, чиме се ремете подстицаји и мења понашање пореских обвезника.⁷⁴⁹

Из тог разлога, у упоредноправној пракси се примењује решење по коме се порез на остварени добитак плаћа тек **када се добитак реализује**, односно када се оствари пренос права својине на конкретној непокретности. Из овог практичног решења произлазе други проблеми и дилеме.

⁷⁴⁸ Тако и: Holmes, Kevin (2001), *The Concept of Income, A multidisciplinary analysis*. IBFD, Amsterdam, 381. Rosen; Gayer (2011), *op. cit*, 415, Stiglitz (2013), *op. cit*, 602.

⁷⁴⁹ Holmes (2001), *op. cit*, 381. Arbutina, Hrvoje (2010), *Porez na kapitalne dobitke fizičkih osoba – osnove teorijskog koncepta i normativna rješenja u Hrvatskoj*. Visoka poslovna škola Liberta, Zagreb, 45-58.

Могућност одлагања пореске обавезе на увећање вредности имовине до момента реализације капиталног добитка, доводи до различитих износа пореске обавезе у односу на ситуацију када се пореска обавеза зарачунава једном годишње. Ово се може јасно показати на једноставном примеру.⁷⁵⁰ Нека је вредност по којој је порески обвезник прибавио непокретност 100 хиљада динара, вредност имовине расте по годишњој стопи од 12%, стопа пореза на капитални добитак износи 15% а порез се плаћа након реализације. После 20 година вредност имовине износи 964.629 дин ($100.000 \text{ дин} * (1 + 0,12)^{20} = 964.629 \text{ дин}$). Основица пореза на капиталну добит износи 864.629 дин ($964.629 \text{ дин} - 100.000 \text{ дин} = 864.629 \text{ дин}$). Када се на ту основицу обрачуна пореска стопа од 15%, резултат је 129.694 дин ($864.629 \text{ дин} * 0,15 = 129.694 \text{ дин}$), колико износи пореска обавеза. Преостали износ од 734.935 дин ($864.629 \text{ дин} - 129.694 \text{ дин} = 734.935 \text{ дин}$) представља нето-добит, остварену након плаћања пореза.

Други је резултат када се пореска обрачунава и плаћа сваке године. У овом случају, након прве године вредност имовине износи 112.000 динара ($100.000 \text{ дин} * (1 + 0,12) = 112.000 \text{ дин}$). На пореску основицу од 12.000 динара плаћа се порез од 15%, што значи да је у првој години износ пореске обавезе 1.800 динара, а нето-добитак 10.200 динара (пореска обавеза 12.000 дин * 0,15 = 1.800 дин; нето-добитак 112.000 дин - 1.800 дин = 10.200 дин), односно 10,2%. Под претпоставком да је тај добитак враћен (реинвестиран) у непокретност, после двадесет година вредност његове имовине износи 697.641 динара ($100.000 \text{ дин} * (1,102)^{20} = 697.641 \text{ дин}$). Нето-добитак по одбитку пореза износи 597.641 динара ($697.641 \text{ дин} - 100.000 \text{ дин} = 597.641 \text{ дин}$). Укупан износ пореске обавезе износи 266.988 дин ($964.629 \text{ дин} - 100.000 \text{ дин} - 597.641 \text{ дин} = 266.988 \text{ дин}$).

Из претходног примера видљиво је да се одлагањем пореске обавезе до момента реализације капиталног добитка, њен износ умањује у односу на ситуацију када се порез зарачунава сваке године. Према Розену, „...одлагање омогућава да пласмани расту геометријски, по каматној стопи пре одбитка пореза, а не по одбитку пореза. У ствари, држава инвеститору одобрава

⁷⁵⁰ Пример дат према: Rosen; Gayer (2011), *op. cit.*, 419-420.

бескаматни зајам на доспеле пореске обавезе.⁷⁵¹ Смањење државних прихода услед овог решења једнак је камати која је могла бити остварена на износ одложене пореске обавезе. Иако ће на крају године пореска обавеза бити плаћена, држава ће остати ускраћена за износ камате које је могла бити остварена да је порез на капитални добитак био плаћан сваке године.⁷⁵²

Могућност одлагања пореске обавезе значи да ће њен износ бити мањи. Оваквим решењем се ремети ефикасност алокације ресурса, јер се ствара подстицај пореским обвезницима да одлажу трансакцију, односно продају своје непокретности. Одлагање смањује нето садашњу вредност њихове пореске обавезе.⁷⁵³ Ова појава се зове **ефекат затварања**⁷⁵⁴ „зато што порески систем тежи да 'затвори' инвеститоре у постојеће портфолије.“⁷⁵⁵ Задржавање непокретности до краја живота омогућава власнику да у потпуности избегне плаћање пореза на капитални добитак.⁷⁵⁶

Према Закону о порезу на доходак грађана, порез на капиталне добитке плаћа се по њеној реализацији. Овде постоји случај трејдофа између ефикасности пореза и једноставности пореског система у административном смислу. Српски законодавац је дао предност другом начелу, јер би у супротном трошкови редовног утврђивања пореских обавеза превазилазили пореске приходе остварене порезом на капитални добитак. Последица тог решења је нарушена ефикасност размене, јер је отежана алокација ресурса ка оним субјектима код којих би имали највишу вредност.

Ипак, и спровођење оваквог решења у дело производи одређене проблеме. **Обрачунавање пореске основице у инфлаторној валути** могло би да доведе пореског обвезника у лошију ситуацију, уколико би се

⁷⁵¹ Rosen; Gayer (2011), *op. cit.*, 420.

⁷⁵² Sandford, Cedric (2000), *Why Tax Systems Differ: A Comparative Study of the Political Economy of Taxation*, Fiscal Publications, Bath, 44; Arbutina (2010), *op. cit.*, 45-58.

⁷⁵³ Stiglitz (2013), *op. cit.*, 603.

⁷⁵⁴ Енг. *lock-in effect*.

⁷⁵⁵ Rosen; Gayer (2011), *op. cit.*, 420. Овакав закључак су потврдила и емпиријска истраживања. Ivkovich, Zoran; Poterba, James M.; Weisbenner, Scott J. (2005), Tax-Motivated Trading by Individual Investors. *American Economic Review*, Vol. 95, No. 5, 1605-1630.

⁷⁵⁶ Rosen; Gayer (2011), *op. cit.*, 421. Пошто се по Закону о порезу на доходак грађана, порез на капиталну добит не плаћа када је у питању пренос права својине на наследнике из првог наследног реда, односно између брачних другова и крвних сродника у правој линији, могуће је чак и тада избећи плаћање пореза. Закон о порезу на доходак грађана, чл. 72а (појам капиталног добитка и капиталног губитка), ст. 1, тч. 1 и 2.

посматрала само номинална разлика између продајне и куповне цене. Инфлација валуте у којој се врши обрачун, показала би позитивну разлику у продајној и набавној цени, иако никакав капитални добитак није остварен. Другим речима, номинални (инфлациони) капитални добитак постоји, али не и реални.⁷⁵⁷

Ово се може показати на једноставном примеру. Набавна цена стана је 100.000 динара, а продајна цена после годину дана 105.000 динара. Капитални добитак износи 5.000 динара. Међутим, уколико је инфлација у том периоду износила 5%, онда овде не постоји никакав реални принос, већ је увећање вредности стана резултат смањења вредности валуте у којој се врши обрачун.

Опорезовање инфлационог добитка обесмишљава сам концепт пореза на капиталне добитке, пошто ту никаквог реалног добитка и нема. Да би се сачувала неутралност пореског система и спречиле дисторзије до којих би могло доћи, у пореским системима уводи се *индексирање цена (ревалоризација)*. Индексирањем се прилагођавају цене, на начин да се утицај инфлације неутралише.

Законом о порезу на доходак грађана предвиђено је индексирање код пореза на капитални добитак. Набавна цена се увећава годишњим индексом потрошачких цена од дана стицања до дана преноса, према подацима републичког органа надлежног за послове статистике.⁷⁵⁸ Тиме се покушава очувати неутралност пореза на капитални добитак у Србији у односу на инфлацију, а успешност зависи од прецизности и тачности података надлежног органа.

Почетком 90-их година XX века у Србији долази до **отпочињања транзиције привреде**. Процес је изазвао велике потресе на свим друштвеним пољима. Уместо дотадашњих самоуправних социјалистичких

⁷⁵⁷ Stiglitz (2013), *op. cit.*, 605-611; Rosen; Gayer (2011), *op. cit.*, 437-439.

⁷⁵⁸ Закон о порезу на доходак грађана, чл. 74 (одређивање капиталног добитка), ст. 8. Ово решење је постојало и у ранијим верзијама Закона о порезу на доходак грађана из 1991. и 1994. године. У Сједињеним Америчким Државама до увођења индексирања долази 80-их година. До тада су чињени различити покушаји да се избегне опорезивање инфлационе добити, пошто покушај смањивања пореских стопа није дао резултат. Stiglitz (2013), *op. cit.*, 609. Rosen; Gayer (2011), *op. cit.*, стр 438-439. Слично решење постоји и у хрватском праву након реформи 90-их година. Arbutina (2010), *op. cit.*

односа, почиње изградња тржишне привреде и њених институција. У претходном систему велики део стамбеног фонда био је у неком облику јавне својине (у питању је била пре свега друштвена својина). Станоградња се одвијала кроз посебне фондове који су се пунили из доприноса запослених, на основу чега су они (или неки од њих) могли да остваре тзв. станарско право. Са друге стране, један део стамбених јединица био је у приватној својини грађана. Карактеристика претходног система је да новац није био мера вредности. Држава је кроз политику цена вршила прераспodelу друштвеног дохотка, трудећи се да постигне одређене циљеве, правдане тадашњим системом вредности. Почетак транзиције и својинске трансформације одвијао се у условима ратних разарања, економских санкција међународне заједнице, као и рекордне хиперинфлације. Уговори о откупу станова у друштвеној својини закључивани су на вишегодишње периоде, при чему је динар био средство обрачуна и плаћања. Приватизација највећег дела друштвеног стамбеног фонда⁷⁵⁹ извршена је у условима хиперинфлације⁷⁶⁰. Дотадашњи носиоци станарског права успели су да остваре огромну капиталну добит, прибављајући станове у приватну својину, а плаћајући за њих само мали део реалне (тржишне) цене.⁷⁶¹ Порез на капитални добитак (који се као део пореза на доходак грађана примењује у Србији од 1. јануара 1992. године) изгледао је као прилика да држава преко њега присвоји бар део ове добити. Тиме би се са једне стране обезбедила средства за државни буџет, али би се и исправила неправда према осталим грађанима који су учествовали у стварању друштвеног стамбеног фонда, а нису добили прилику да учествују у његовој „приватизацији“.

⁷⁵⁹ Према резултатима Пописа из 2011. године, 97,9% станова у Србији је у приватној својини. У друштвеној и државној својини пописано је око 50.000 станова, што чини тек око 1,6% стамбеног фонда. Вукмировић, Драган (2013), *Попис становништва, домаћинства и станова 2011. године у Републици Србији*; књига бр. 25: Станови према својини и основу по којем домаћинства користе стан. Републички завод за статистику, Београд, 24-26.

⁷⁶⁰ Хиперинфлација је обуздана, а курс је стабилизован 24. јануара 1994. године.

⁷⁶¹ У том смислу, може се прихватити оцена да су станови *de facto* покloњени корисницима станарског права. Беговић, Борис; Матковић, Гордана; Мијатовић, Бошко; Пауновић, Марко (2010), *Социјално становање у Србији*. Центар за либерално-демократске студије и Службени гласник, Београд, 49. Ипак, ово само под условом да се занемари допринос појединих носилаца станарског права стамбеном фонду кроз перманентна издвајања дела личног дохотка у те сврхе.

Међутим, утврђивање набавне цене, која је плаћана у условима хиперинфлације, стварало би несразмерне административне трошкове. Зато је ранијим Законом о порезу на доходак грађана било прописано да обвезник, који је право својине на непокретностистекао пре 24. јануара 1994. године, не остварује капитални добитак њиховом продајом.⁷⁶² Дакле, законодавац се у овом случају определио за принцип једноставности пореског система (минимизације административних трошкова), иако је тиме значајно смањио број потенцијалних трансакција које подлежу опорезивању и довео у питање праведност таквог решења.

Смањење броја трансакција на које се плаћа порез ишло је и у прилог начелу ефикасности. Пошто су друштвени станови откупљени по ценама које су у реалним износима биле изузетно ниске,⁷⁶³ разлика до продајне цене која би уследила у каснијем периоду дала би изузетно велику пореску основицу за порез на капитални добитак. Уз пореску стопу, која је у то време износила 20%⁷⁶⁴, резултат би био изузетно висока пореска обавеза за продавце. Због ефекта капитализације, садашња вредност стана би била умањена за износ пореза. Пошто пореска обавеза настаје тек када се продаја реализује, њеним бесконачним одлагањем би се избегавала и пореска обавеза. Тако би висока пореска обавеза деловала прохибитивно за пренос права својине на становима стеченим у поступку приватизације друштвене својине. Дакле, и због начела ефикасности било је потребно омогућити алокацију тих станова субјектима који их највише вреднују.

Међутим, овако решење је стварало у пракси проблеме. Дугорочно одлагање продаје стана, у условима високог раста цена станова у појединим подручјима, стварало је високу пореску обавезу и продавцима станова стечених након 24. јануара 1994. године. Негативне последице по ефикасност тржишта су ипак остале, јер су због високе пореске обавезе власници

⁷⁶² Закон о порезу на доходак грађана (2001), чл. 72 (појам капиталног добитка и капиталног губитка), ст. 7. *Сл. гласник РС*, бр. 24/2001 (основни текст).

⁷⁶³ Појединци који су искористили прави моменат, стекли су својину на становима по цени која је у то време била еквивалентна износу од неколико стотина немачких марака.

⁷⁶⁴ Закон о порезу на доходак грађана (2001), чл. 77 (пореска стопа).

непокретности одуштајали од њихове продаје.⁷⁶⁵ Према најновијем решењу, капиталним добитком не сматра се разлика настала преносом права својине на непокретности када је обвезник извршио пренос права које је пре преноса имао у својини непрекидно најмање десет година.⁷⁶⁶ Најновије решење подстиче грађане на размену ресурса у већој мери него претходно, јер је број трансакција које подлежу опорезивању драстично умањен. Међутим, то са друге стране намеће потребу да се преиспита цео садашњи концепт пореза на капитални добитак.

⁷⁶⁵ И праведност овог решења је била упитна, јер су грађани након 24. јануара 1994. године станове плаћали по ценама које су биле много ближе реалним, а били обавезни да плате порез на капитални добитак, док су они коју су заправо остварили највећи добитак откупљујући станове у време (хипер)инфлације, били ослобођени пореске обавезе.

⁷⁶⁶ Закон о изменама и допунама Закона о порезу на доходак грађана. *Сл. гласник РС*, бр. 93/2012 од 6. октобра 2012. године, чл. 4.

3. РЕДИСТРИБУТИВНИ ЕФЕКТИ ПОРЕЗА

3.1. Праведност пореског система

У правној и економској литератури широко је прихваћен став да би порези требало да буду правични. Тржишна алокација често доводи до резултата који се у једном друштву сматрају неправичним. Зато се од државе захтева интервенција, у циљу постизања жељене (праведне) дистрибуције ресурса. Међутим, оно што је у том случају спорно јесте дефиниција праведне (ре)дистрибуције. У зависности од схватања појма правде, различито се дефинишу и политике које би у том циљу требало спроводити.⁷⁶⁷

Порези представљају један од инструмената економске политике којима се постиже редиистрибуција националног дохотка. **Начело праведности**⁷⁶⁸ код опорезивања (назива се још и социјалнополитичко пореско начело) се појављује у два вида, као принцип општости пореза и принцип равномерности у опорезивању.⁷⁶⁹

Принцип општости пореза је формални услов правичности, а подразумева да сва лица морају да плаћају порез.⁷⁷⁰ „Међутим, захтев да пореска обавеза треба да буде општа, не значи да у савременом свету не постоје различите пореске привилегије друкчијег карактера, нити да је њихово постојање у супротности са овим начелом“.⁷⁷¹ Бројна пореска ослобођења која постоје у модерним пореским системима, могу се сврстати у неколико група: политичка, економскополитичка, пореско-техничка, финансијска, социјалнополитичка.⁷⁷²

Принцип равномерности пореза представља материјалну претпоставку опорезивања. Многи савремени аутори изједначавају принцип правичности са

⁷⁶⁷ Musgrave (1973), *op. cit.*, 13-14; Хрустић (2007), *op. cit.*, 92; Поповић (1997), *op. cit.*, 291; Беговић; Лабус; Јовановић (2011), *op. cit.*, 433.

⁷⁶⁸ „Праведност у опорезивању је филозофско-етичко-политичка категорија која, за разлику од појма ефикасности који је захваљујући методама економске анализе објективно и релативно константно постављен у економској теорији, нема садржај који је одређен једном заувек. Са сваком променом у друштву, односно са променом у економским или политичким односима може се очекивати и промена садржаја појма правичног опорезивања.“ Илић-Попов, Гордана (1994), Правично опорезивање и ефикасно опорезивање. *Правни живот*, бр. 11-12, Удружење правника Србије, Београд, 2318.

⁷⁶⁹ Поповић (1997), *op. cit.*, 291.

⁷⁷⁰ *Ibid*, 291-292.

⁷⁷¹ *Ibid*, 292.

⁷⁷² *Ibid*, 292-293.

принципом равномерности. Постоје два критеријума по којима теорија финансијског права дефинише равномерност као принцип правичности а то су критеријум корисности и критеријум способности плаћања пореза.⁷⁷³

Према **критеријуму корисности**, порески обвезник је дужан да плати порез према користима које добија кроз јавну услугу. „Са становишта алокације ресурса принцип корисности има своју ваљаност, јер повезује избор јавних услуга са преференцијама чланова друштвене заједнице, с једне стране, и омогућава симултано одређивање јавних услуга и пореског доприноса с друге стране“.⁷⁷⁴ Пошто је у пракси немогуће утврдити ефекте користи (трошкови утврђивања пореске обавезе у сваком појединачном случају би били изузетно високи), овај критеријум за оцену правичности пореског система има само теоријски значај.⁷⁷⁵

Други критеријум за утврђивање правичности је **способност плаћања пореза**. Према овом, у пракси широко прихваћеном критеријуму, правичан је онај порески систем који се заснива на пореској обавези која је у сразмери са економском снагом конкретног пореског обвезника. Принцип хоризонталне правичности или једнакости налаже да лица која имају исту економску снагу треба да плате исти порез, док принцип вертикалне правичности подразумева да лица са већом економском снагом треба да плате већи порез од оних са мањом економском снагом.⁷⁷⁶

Међутим, и овај критеријум производи велики број дилема још на теоријском нивоу, а посебно када је у питању изналажење практичног решења.⁷⁷⁷ Основна дилема је које мерило прихватити за утврђивање економске снаге пореског обвезника. Према Стиглицу, порески системи морају да буду засновани на уочљивим разликама.⁷⁷⁸

Сва три пореза о којима је реч погађају субјекте који исказују јаку пореску снагу. Код пореза на капитални добитак дошло је до увећања имовине пореског обвезника. Купопродаја непокретности представља финансијску трансакцију која

⁷⁷³ *Ibid*, 294.

⁷⁷⁴ Ristić i Dabić, 181

⁷⁷⁵ Musgrave (1973), *op. cit.*, 41-71; Поповић (1997), *op. cit.*, 294; Ристић, Дабић (2010), *op. cit.*, 181-185; Stiglitz (2013), *op. cit.*, 481-482.

⁷⁷⁶ Musgrave (1973), *op. cit.*, 72-92; Поповић (1997), *op. cit.*, 294-296; Ристић; Дабић (2010), *op. cit.*, 185-192; Илић-Попов, (1994), *op. cit.*, 2317.

⁷⁷⁷ Дилеме се тичу критеријума за утврђивање економске снаге, избора структуре пореза и нивоа финансирања јавних потреба. Ристић; Дабић (2010), *op. cit.*, 188; Musgrave (1973), *op. cit.*, 72.

⁷⁷⁸ Поповић (1997), *op. cit.*, 295; Stiglitz (2013), *op. cit.*, 487.

открива постојање имовине велике вредности, која се делимично захвата порезом на пренос апсолутних права, односно порезом на додату вредност. Дакле, сва три пореска облика би у суштини требало да се сматрају оправданим.

3.2. Пореске олакшице у циљу постизања праведније дистрибуције благостања

У савременим пореским системима предвиђене су бројне пореске олакшице којима државе настоје да постигну задате циљеве. Пореским олакшицама се умањује порески терет у односу на ситуацију када такве повластице нема. Другим речима, „пореска олакшица представља уступак који чини држава у погледу пореског обвезника, пореске основице, пореских стопа или износа пореског прихода, све то у поређењу с општим режимом ова четири елемента који би законом био уређен у одсуству олакшице.“⁷⁷⁹

Различити су мотиви због којих државе дају пореске олакшице. Начелно, два су основна мотива којима се правда увођење пореских олакшица. Први су **социјалнополитички мотиви**. Они су усмерени на прераспodelу благостања ка пореским обвезницима слабијег имовног стања. При дефинисању пореске политике, такви су порески обвезници привилеговани у односу на оне са већом економском снагом.

Други мотив за давање пореских олакшица јесте **покушај стимулисања инвестиција**. Привилегованим третманом одређених инвестиционих активности, снижава се цена производње за износ пореске олакшице, те се на тај начин приватна средства усмеравају ка тим инвестицијама.

Код пореза везаних за пренос права својине на непокретностима у Србији, предвиђене су одређене пореске олакшице. Порез на пренос апсолутних права и порез на додату вредност предвиђају олакшице за купце првог стана, док порез на капиталне добитке привилегује обвезнике који су продату непокретност имали у власништву више од десет година, као и оне који су средства од продате непокретности уложили у решавање стамбеног питања. О конкретним правним решењима већ је детаљније расправљано, док ће на овом месту бити приказани економски ефекти ових решења.

⁷⁷⁹ Поповић (2013), *op. cit.*, 216-217.

Јасно је из ранијих дискусија да се порезима стварају дисторзије и ремети тржишна алокација. На овом месту ће бити размотрена ефикасност конкретних порескоправних решења у смислу постизања задатих циљева. **Хипотеза** је да се ти циљеви могу постићи ефикаснијим пореским инструментима.

3.3. Редистрибуција у оквиру политике становања

Као што је претходно речено, у науци постоји консензус око става да би порези требало да омогуће праведну расподелу благостања, али да не постоји консензус око тога шта представља праведна расподела. Последњих година у Србији је донет низ прописа којима се врши прерасподела ресурса у циљу помоћи одређеним категоријама становништва ради стицања права својине на непокретностима, пре свега становима. У међувремену, Влада Србије је на основу Закона о социјалном становању⁷⁸⁰ донела Националну стратегију социјалног становања⁷⁸¹ из које се пак може видети званичан став државне власти о пожељној дистрибуцији станова као једне врсте непокретности, као и о инструментима којима се ова дистрибуција жели постићи.

Из Стратегије се може закључити да српска Влада није задовољна резултатима тржишне алокације станова у земљи, „због постојања огромног раскорака између потреба и могућности великог броја домаћинстава у Републици Србији да самостално реше своје стамбене потребе на тржишту.“ Решење се види у различитим видовима помоћи најслабијима.⁷⁸²

Основни циљ стамбене политике у Србији, предвиђен Стратегијом, јесте да целокупно становништво може уз најрационалнији вид подршке обезбедити станове одговарајуће величине и опремљености у функционалном окружењу и уз разумне цене, а одабир становништва у приступу становима треба да буде што мање привилегован.⁷⁸³ Јасно је да се овим документом предвиђа (материјална) подршка државе одређеном делу становништва у решавању стамбеног питања, и да та подршка треба да буде рационална. Ако се и пође од претпоставке да појам „рационално“ подразумева ефикасно пружање помоћи, остају бројне дилеме

⁷⁸⁰ Закон о социјалном становању, *Сл. гласник РС*, бр. 72/09

⁷⁸¹ Национална стратегија социјалног становања, *Сл. гласник РС*, бр. 13/2012.

⁷⁸² Национална стратегија социјалног становања: Јавни интерес у становању и улога државе у сектору социјалног становања

⁷⁸³ Национална стратегија социјалног становања: Разлози за доношење Стратегије.

везане за циљ који се редистрибуцијом жели постићи. Шта подразумева обезбеђење стана (да ли је то стан на ком лице има право својине, или неко друго стварно право)? Шта је одговарајућа величина? Шта је одговарајућа опремљеност? Шта је функционално окружење? Шта су разумне цене? Која је то категорија становништва коју је оправдано ставити у привилегован положај? Велики број питања на које Стратегија нема експлицитан и недвосмислен одговор, дозвољава државним органима готово неограничен простор за прераспodelу и не помаже органима који спроводе стамбену политику да пронађу „најрационалније“ решење са друштвеног становишта.

Поред помоћи најугроженијима, стамбена политика има за циљ и да допринесе развоју грађевинске индустрије.⁷⁸⁴ Помоћ одређеном индустријском и привредном сектору представља кршење правила игре на тржишту и отвара врата широком кругу субјеката за изношење сличних захтева. Зато се овај циљ најчешће прикрива, док се у први план истичу социјални разлози за успостављање програма помоћи, што мора бити узето у обзир приликом анализе.

3.4. Пореске олакшице за купца првог стана – правни режим

Законима о порезу на имовину и порезу на додату вредност установљене су пореске олакшице при куповини првог стана. У питању су олакшице у погледу пореског обвезника.

Пореско ослобођење код пореза на пренос апсолутних права при куповини првог стана установљено је у чл. 31а Закона о порезу на имовину.⁷⁸⁵ Ослобођење се односи на стан површине до 40 m², и за чланове његовог породичног домаћинства⁷⁸⁶ до 15 m² по члану.⁷⁸⁷ Услов је да је купац првог стана пунолетни држављанин Републике Србије са пребивалиштем на територији Републике

⁷⁸⁴ Национална стратегија социјалног становања: Разлози за доношење Стратегије.

⁷⁸⁵ Закон о изменама и допунама Закона о порезу на имовину, чл. 16. *Сл. гласник РС*, бр. 61/2007.

⁷⁸⁶ Породичним домаћинством купца првог стана у смислу Закона о порезу на имовину сматра се заједница живота, привређивања и трошења прихода купца првог стана, његовог супружника, купчеве деце, купчевих усвојеника, деце његовог супружника, усвојеника његовог супружника, купчевих родитеља, његових усвојитеља, родитеља његовог супружника, усвојитеља купчевог супружника, са истим пребивалиштем као купац првог стана. Закон о порезу на имовину, чл. 31а (пореска ослобођења), ст. 3.

⁷⁸⁷ За стан који испуњава услове за пореско ослобођење, у даљем тексту ће бити коришћен појам „одговарајући стан“. Ако је површина стана који купац првог стана купује већа од површине одговарајућег стана, порез се плаћа на пренос права својине на разлику површине купљеног и површине одговарајућег стана. Закон о порезу на имовину, чл. 31а, ст. 4.

Србије, те да од 1. јула 2006. године до дана овере уговора о купопродаји на основу којег стиче први стан, није имао у својини, односно сусвојини стан на територији Републике Србије.⁷⁸⁸

Ако купац првог стана купује својински удео на стану, право на пореско ослобођење остварује се у сразмери са својинским уделом у односу на површину до 40 m², односно до 15 m² за чланове домаћинства.⁷⁸⁹

Право на пореско ослобођење нема обвезник који право својине на стану преноси лицу на основу чије прве куповине стана је једном остварено право на рефундацију пореза на додату вредност, или на пореско ослобођење од плаћања пореза на пренос права својине за први стан. Такође, права на пореско ослобођење нема ни ако се стан преноси члану породичног домаћинства купца првог стана за кога је једном остварено право на рефундацију пореза на додату вредност, или на пореско ослобођење од плаћања пореза на пренос права својине за први стан.⁷⁹⁰

Да би остварио право на ослобођење од плаћања пореза, купац мора да достави неопходну документацију. Уз пореску пријаву која се попуњава на прописаном обрасцу, доставља се оверена изјава купца да купује први стан за себе и одређене чланове домаћинства (изјава се попуњава на одговарајућем обрасцу који прописује министар финансија), уговор о купопродаји стана, одговарајући изводи из матичне књиге рођених, пријаве пребивалишта, доказ да од 1. јула 2006. године до дана овере уговора купац и чланови његовог породичног домаћинства нису имали у својини или сусвојини стан или породичну стамбену зграду на територији Србије.⁷⁹¹

Законом о порезу на додату вредност је предвиђена рефакција пореза у неколико случајева. На овом месту поменуће се само њен посебан облик под називом рефундација. **Право на рефундацију пореза на додату вредност за купца првог стана** успостављено је 2007. године.⁷⁹²

⁷⁸⁸ Закон о порезу на имовину, чл. 31а (пореска ослобођења), ст. 1.

⁷⁸⁹ Закон о порезу на имовину, чл. 31а (пореска ослобођења), ст. 2.

⁷⁹⁰ Закон о порезу на имовину, чл. 31б (пореска ослобођења), ст. 1.

⁷⁹¹ Правилник о садржини и обрасцу изјаве купца стана да купује први стан за себе, односно за себе и одређене чланове његовог породичног домаћинства, *Сл. гласник РС*, бр. 63/07. Видети још и: Татић, Игор (2011), *Опорезивање имовине у Републици Србији*. Београд, 251.

⁷⁹² Закон о изменама и допунама Закона о порезу на додату вредност. *Сл. гласник РС*, бр. 61/2007 од 30. јуна 2007. године.

Право на рефундацију пореза за куповину првог стана, на основу поднетог захтева, има физичко лице - пунолетни држављанин Републике, са пребивалиштем на територији Републике, који купује први стан. Купац првог стана може да оствари рефундацију, под условом да од 1. јула 2006. године до дана овере уговора о купопродаји на основу којег стиче први стан није имао у својини, односно сусвојини стан на територији Републике; и да је уговорена цена стана са порезом на додату вредност у потпуности исплаћена продавцу уплатом на текући рачун продавца.⁷⁹³

Право на рефундацију пореза може се остварити за стан чија површина за купца првог стана износи до 40 m², а за чланове његовог породичног домаћинства до 15 m² по сваком члану који није имао у својини, односно сусвојини стан на територији Републике, а за власнички удео на стану до површине сразмерне власничком уделу у односу на површину до 40 m², односно до 15 m² (у даљем тексту прописана површина).⁷⁹⁴ Ако купац првог стана купује већи од прописане површине, право на рефундацију пореза може да оствари до износа који одговара тој површини.⁷⁹⁵

Право на рефундацију пореза немају: 1) купац стана који је већ једном остварио рефундацију пореза по основу куповине првог стана; 2) члан породичног домаћинства купца првог стана за којег је купац првог стана остварио рефундацију пореза, у случају када тај члан породичног домаћинства купује стан; 3) купац стана који је стекао први стан без обавезе продавца да за промет тог стана плати порез на пренос апсолутних права по основу куповине првог стана у складу са законом којим се уређују порези на имовину; 4) члан породичног домаћинства купца стана који је стекао први стан без обавезе продавца да за промет тог стана плати порез на пренос апсолутних права по основу куповине

⁷⁹³ Закон о порезу на додату вредност, чл. 56а (рефундација ПДВ купцу првог стана), ст. 1 и 2. Изузетно од става 2. тачка 2) овог члана, код куповине стана под непрофитним условима од јединице локалне самоуправе или непрофитне стамбене организације основане од стране јединице локалне самоуправе за реализацију активности уређених прописима из области социјалног становања, рефундација ПДВ из става 1. овог члана може да се оствари под условом да је на име уговорене цене стана са ПДВ исплаћен износ који није мањи од износа ПДВ обрачунатог за први пренос права располагања на стану, на текући рачун продавца.

⁷⁹⁴ Закон о порезу на додату вредност, чл. 56а (рефундација ПДВ купцу првог стана), ст. 4.

⁷⁹⁵ Закон о порезу на додату вредност, чл. 56а (рефундација ПДВ купцу првог стана), ст. 5.

првог стана у складу са законом којим се уређују порези на имовину, а за кога је остварено то пореско ослобођење.⁷⁹⁶

Тешко је са сигурношћу тврдити шта се заиста желело постићи оваквом нормом. На основу Националне стратегије социјалног становања, условно би се могло рећи да је **основни циљ** подршка сиромашнијим категоријама становништва при куповини стана, односно при решавању стамбеног питања.⁷⁹⁷

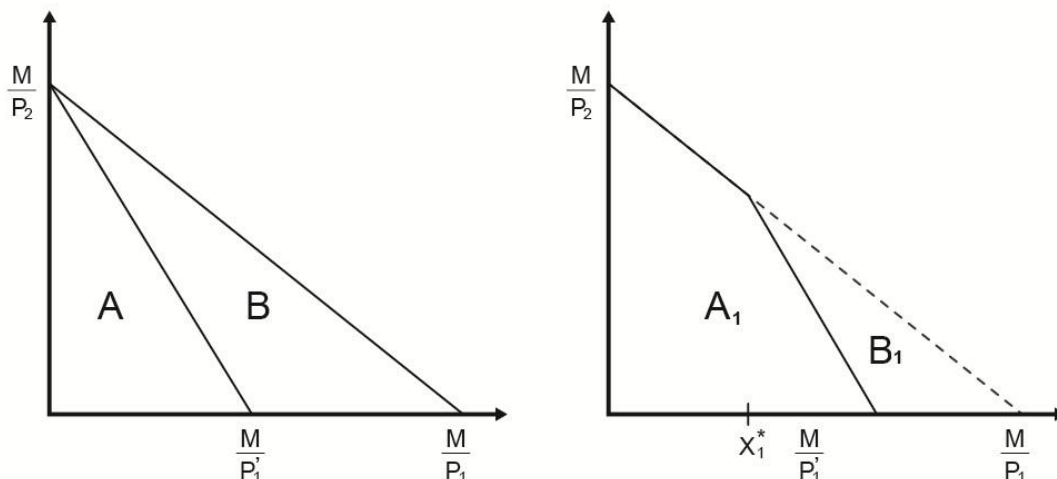
3.5. Пореске олакшице за купца првог стана – економски аспект

Економски ефекти пореза на први стан приказани су на Слици 20. У питању је модел два добра, од којих X_1 представља стан, а X_2 је сложено добро (новац). Слика 20 (лево) показује две ситуације. Прва је **када не постоји никакав порез** на пренос права својине на непокретностима, односно становима. Вертикални одсечак је M/P_2 , хоризонтални M/P_1 , а нагиб буџетске линије је $-P_1/P_2$. За количину добра X_1 која износи M/P_1 , потребно је издвојити M/P_2 количину добра X_2 . Буџетски скуп је површина испод буџетске линије (Слика 20 лево, поље $A+B$), и приказује све могуће комбинације добара X_1 и X_2 које је могуће прибавити при датим ценама и датом дохотку (која корпа ће на крају бити одабрана зависи од преференција појединца, што сад није предмет анализе).

Након увођења ad valorem пореза t на пренос правасвојине на становима (добро X_1), цена добра X_1 расте са P_1 на ниво P_1' , при чему је $P_1' = P_1(1+t)$. Нагиб буџетске линије након увођења пореза је $-P_1'/P_2$. Хоризонтални одсечак сада је M/P_1' . За исту количину добра X_2 сада се добија мања количина добра X_1 него пре увођења пореза. Површина испод криве представља буџетски скуп појединца који је обвезник пореза (поље A на Слици 20 лево).

⁷⁹⁶ Закон о порезу на додату вредност, чл. 56а (рефундација ПДВ купцу првог стана), ст. 7.

⁷⁹⁷ Национална стратегија социјалног становања: Пореске олакшице за становање (9.2.9). „Пореске олакшице су посебан вид стамбене подршке, која представља врсту субвенционисања без директних новчаних давања и могу да буду усмерене на лица која остварују право на решавање стамбених питања на основу Закона о социјалном становању (корисници социјалног становања) и/или физичка или правна лица која прибављају, издају или продају стан по непрофитним условима за кориснике социјалног становања, и уколико то буде предвиђено програмом који доноси Влада. Овакве мере могу бити подстицајне или дестимулишуће, а требало би да буду комплементарне, претходно наведеним стамбеним програмима. Њихова основна сврха је смањивање трошкова, правилнија редистрибуција и ангажовање постојећих потенцијала. Очекује се да би са неким олакшицама са једне стране могао да се поспешују укупни порески прилив, на другој страни, обзиром да се уз примену олакшица обавезно региструју све трансакције или уговори на које се оне односе. Ови програми такође могу да буду и самостални, као што је већ постојећа мера рефундације ПДВ код куповине првог стана по условима из Закона о ПДВ.“



Слика 20: Ефекат пореза пре и након увођења пореске олакшице за купце првог стана

Ситуација се мења **након увођења пореске олакшице** за купце првог стана (Слика 20 десно).⁷⁹⁸ Нагиб буџетске линије за стан површине до X_1^* је $-P_1/P_2$, јер се у том делу не плаћа порез. Након тога, буџетска линија се ломи, и у том делу (десно од X_1^*) њен нагиб је $-P_1'/P_2$. Поље A_1 представља буџетски скуп лица које остварује право на пореску олакшицу.⁷⁹⁹

Ефекти на благостање виде се из промене површине буџетског скупа (Слика 20 десно). За купце станова који не испуњавају услове за пореску олакшицу, та површина је представљена пољем A_1+B_1 , док је за купце који испуњавају услове то поље A_1 . Јасно је да се пореском олакшицом одређена лица, која стичу услов за ослобођење од пореза на пренос апсолутних права, односно за рефундацију пореза на додату вредност, стављају у привилегован положај.

Први приговор који се може ставити оваквом законском решењу је да не постоји никакав доказ да је **купац (првог) стана** сиромашно лице, чија је економска снага мала па му због тога треба дати привилегован порески третман.⁸⁰⁰ Напротив, посебан порески режим када су непокретности у питању

⁷⁹⁸ Претпоставка је да су поједини купци ослобођени плаћања пореза код куповине „одговарајућег“ стана (стан одређене квадратуре, која је на Слици 20 десно означена са X_1^*). Ако је површина стана који купац првог стана купује већа од површине одговарајућег стана, порез се плаћа на пренос права својине на разлику површине купљеног и површине одговарајућег стана.

⁷⁹⁹ Varian (2010), *op. cit.*, 27.

⁸⁰⁰ Чак се са сигурношћу не може ни тврдити да је лицу које тражи пореско ослобођење због куповине првог стана то заиста и први стан. Једини доказ који ово лице у том смислу треба да достави јесте оверена изјава тог лица сачињена на одговарајућем обрасцу. Није потребно

управо се правда њиховом релативно великом вредношћу. Поред пореза на пренос апсолутних права и пореза на капиталну добит остварен преносом права својине на непокретностима, на непокретности се плаћа још и годишњи порез на имовину у статистици. Сваки пут је промет непокретности, односно постојање својине на непокретности био управо доказ постојања „јаке пореске снаге“⁸⁰¹. Наједном се претпоставке мењају, па основни услов за државну (материјалну) помоћ у виду пореске олакшице представља сама чињеница да неко нема стан у својини (sic!).⁸⁰²

Други проблем који произлази из овакве законске дефиниције односи се на „одговарајући стан“⁸⁰³ у смислу Закона о порезу на додату вредност, односно Закона порезу на имовину, а који је одређен у квадратним метрима. Овакво одређење потпуно је у духу Националне стратегије социјалног становања (држава је дужна да пружи финансијску помоћ купцу стана „одговарајуће величине и опремљености у функционалном окружењу“)⁸⁰⁴. У том смислу, полази се од стандарда који постоје у развијеним друштвима („минимални европски стандарди“). Према тим стандардима, у једној соби требало би да живи највише двоје, односно једно лице на 15 m².⁸⁰⁵

Оно што овакав приступ чини проблематичним јесу велики диспаритети у ценама станова зависно од њихове локације. Илустрације ради, према подацима који су доступни на сајту Републичког геодетског завода, неколико квадратних

достављати чак ни извод из регистра непокретности да то лице нема уписано право својине на непокретностима, али с обзиром на неажурност евиденције, чак ни тај извод не би могао бити кредибилан доказ с обзиром на број неуписаних грађевинских објеката.

Такође и аутори монографије Социјално становање у Србији примећују опасност да се фалсификовањем документације којима се доказује испуњеност услова потребних за одобравање субвенционисања стамбеног кредита. Беговић *et. al.* (2010), *op. cit.*, 151.

⁸⁰¹ Видети нпр: Поповић (2013), *op. cit.*, 408.

⁸⁰² Национална стратегија социјалног становања: Разлози за доношење Стратегије.

⁸⁰³ Закон о порезу на додату вредност, чл. 56а (рефундација ПДВ купцу првог стана); Закон о порезу на имовину, чл. 31а (пореска ослобођења).

⁸⁰⁴ Национална стратегија социјалног становања: Разлози за доношење Стратегије.

⁸⁰⁵ Национална стратегија социјалног становања: 5.2. Расположиви стамбени фонд: „На основу Пописа из 2002. године, мерено стандардом "соба по особи", 18% становништва живи у пренастањеним становима са више од две особе по соби. По површинским показатељима, 30% станова не задовољава минималне европске стандарде од 15 m² по становнику. Поред тога постоји и 17.921 нестандардних стамбених простора (настањене пословне просторије и просторије настањене из нужде) у којима станује 54.169 особа. Стамбени дефицит је такође изражен кроз недостатак броја већих стамбених јединица, чији удео је мањи од удела домаћинстава са више од четири члана, као и нешто мањи дефицит најмањих станова. Поред структурног дефицита у смислу стамбеног простора, проблем представљају стамбене јединице од слабог материјала у којима живи 12% становништва.”

Нејасноће код одређивања различитих стандарда становања и код: Беговић *et. al.* (2010), *op. cit.*, 59.

метара стана у појединим деловима Београда кошта колико и солидна кућа у неким сеоским срединама.⁸⁰⁶ Из тога се може закључити да вредност непокретности исте величине, али на различитим локацијама, могу да се међусобно разликују и више десетина пута. Ово је логична последица чињенице да у већим градовима постоји мањак станова, док у неким мањим местима (посебно руралним подручјима) има више стамбених јединица него домаћинстава.⁸⁰⁷

Када се као критеријум правичности узима способност плаћања пореза, правичан је онај порески систем који се заснива на пореској обавези која је у сразмери са економском снагом конкретног пореског обвезника. Уколико се као показатељ економске снаге узима потрошња, онда се може закључити да појединац који купује стан у сеоској средини и онај који купује стан у центру великог града имају различиту економску снагу. Принцип вертикалне правичности подразумева да лица са већом економском снагом треба да плате већи порез од оних са мањом економском снагом. У том смислу, купац стана у центру великог града и купац стана у сеоској средини никако не показују исту економску снагу, иако купују станове исте величине, те се због тога не могу на исти начин третирати. Али не само што се не третирају једнако, већ је у овом случају купац вишеструко скупљег првог стана ослобођен плаћања пореза, док је онај који други пут купује вишеструко јефтинији стан обавезан да порез плати (sic!).

Из изнетог се може закључити да се применом способности плаћања пореза као критеријума правичности, ослобођење плаћања пореза купца првог стана може оценити као изразито неправично решење.

Трећи проблем је **нетранспарентност оваквог решења**. Наиме, пореске олакшице по правилу доводе до умањења пореских прихода. Порез ненаплаћен

⁸⁰⁶ Републички геодетски завод прикупља податке са тржишта непокретности за потребе извршења масовне процене вредности непокретности на тржишним принципима. Евиденција тржишних цена непокретности дефинисана Законом о државном премеру и катастру обезбеђује податке са тржишта. Најважнији податак са тржишта је цена остварена у промету права на непокретностима, на одређени датум, за одређену непокретност. Перманентан унос података у базу Евиденције цена је отпочео 01.10.2013. године. Републички геодетски завод, Регистар промета непокретности, званични интернет сајт:

<http://katastar.rgz.gov.rs/registarprometanepokretnosti/> Сајту приступљено 15. јуна 2015. године.

⁸⁰⁷ Видети: Вукмировић (2013), *op. cit.*; Беговић *et al.* (2010), *op. cit.*, 29-30.

због постојања одређених олакшица назива се „порески расход“.⁸⁰⁸ Овај порески расход у ствари је збир пропуштених прихода које би буџет остварио да олакшица нема.⁸⁰⁹ Тих се прихода држава одрекла у корист пореских обвезника, и у том смислу она има сличан ефекат као субвенција. У периоду 2010-2012. године, у посебном члану Закона о буџету навођен је планирани порески расход по основу пореских олакшица за куповину првог стана, а који се кретао од 1,3 до 2,7 милијарди динара годишње.⁸¹⁰ Међутим, сам збир буџетских расхода је представљан у нето износу и није обухватао ову врсту расхода, због чега није довољно видљив.⁸¹¹ Ова нетранспарентност укупних пореских расхода представља још једну ману пореских олакшица. Аутори и доносиоци Националне стратегије социјалног становања управо истичу да је њихова добра страна чињеница да не захтевају директна пореска давања.⁸¹²

Разлоге за увођење пореских олакшица за куповину првог стана треба потражити у аргументима Теорије јавног избора, полазећи од највећих добитника оваквог решења. Сигурно је да то нису најсиромашнији грађани, јер они или не купују станове, или купују оне најјефтиније, па је њихова пореска обавеза изузетно мала. Нису то ни најбогатији, с обзиром да они по правилу поседују већи број станова велике површине. Добитник је средњи слој, градско становништво заинтересовано за куповину станова чија је цена висока у односу на њихова примања. Управо је овај део бирачког тела циљна група због које су у основни текст Закона о порезу на додату вредност и Закона о порезу на имовину накнадно унете пореске олакшице за купце првог стана. Сходно томе, закључак је да су мотиви за увођење оваквих пореских олакшица искључиво политичке природе.

Претходно решење, по коме нису постојале пореске олакшице за купца првог стана, већ је само по себи било усмерено на постизање социјалног циља

⁸⁰⁸ Поповић (2013), *op. cit.*, 217.

⁸⁰⁹ Пореска управа води евиденцију о уговорима о купопродаји станова за које је орган утврдио право на пореско ослобођење, као и о износима пореза на пренос апсолутних права који због тога нису наплаћени. Извештај о износима ових (ненаплаћених) пореза достављају се тромесечно Министарству финансија. Закон о порезима на имовину, чл. 316, ст. 2 и 3.

⁸¹⁰ Порески расходи по основу пореских олакшица за куповину првог стана (рефундација ПДВ, као и ослобађање од плаћања пореза на пренос апсолутних права износе: за 2010. годину 1,5 милијарди динара; за 2011. годину 2,7 милијарди динара; за 2012. годину 1,3 милијарде динара. У каснијим Законима о буџету Републике Србије, као и у оним пре 2010. године, није било ове ставке.

⁸¹¹ Поповић (2013), *op. cit.*, 218.

⁸¹² Национална стратегија социјалног становања: 9.2.9. Пореске олакшице за становање; Добре и лоше стране. Из овога се може закључити да аутори Националне стратегије социјалног становања не владају појмом опортунитетног трошка.

због блажег третмана сиромашнијих грађана. С обзиром на постојање пропорционалне пореске стопе, грађани који купују јефтинији стан (па на тај начин исказују мању пореску снагу) плаћају и мањи износ пореза у односу на оне који купују скупљи стан.⁸¹³ Диференцијални третман грађана установљен је у односу на њихово материјално стање, што одговара принципу способности плаћања пореза као критеријума праведности. Старо решење доприноси и постизању фискалног циља опорезивања, а у складу је и са начелом праведности (равномерности).

Међутим, из Националне стратегије социјалног становања очигледна је **тенденција законодавца да повећа прераспodelу** друштвеног благостања у корист појединаца који немају стан у својини. Уколико се заиста желело помоћи најсиромашнијим грађанима да присвоје стан, онда се то могло учинити на начин који ће истовремено и у већој мери уважавати основне циљеве пореске политике – и фискалне, и економске, и социјалне.

3.6. Пореске олакшице код пореза на капитални добитак за решавање стамбеног питања – правни режим

Законом о порезу на доходак грађана прописане су пореске олакшице код пореза на капитални добитак у виду пореског ослобођења и пореског кредита, када се средства остварена продајом непокретности користе за решавање стамбеног питања. Порески обвезник се ослобађа плаћања пореза на капитални добитак уколико добијена средства у року од 90 дана од дана продаје уложи у решавање свог стамбеног питања и стамбеног питања чланова своје породице, односно домаћинства. Обвезнику који то учини у року од 12 месеци, извршиће се повраћај плаћеног пореза на капитални добитак.⁸¹⁴

Овакво решење постојало је у све три верзије Закона о порезу на доходак грађана из 1991, 1994. и 2001. године. Даљом применом историјскоправног

⁸¹³ Са друге стране, појединци који купују стан мале вредности, ипак исказују већу пореску снагу од оних субјеката који уопште не купују станове, због чега су и различито третирани.

⁸¹⁴ Закон о порезу на доходак грађана, чл. 79 (пореско ослобођење). Ако обвезник у решавање стамбеног питања уложи само део средстава остварених продајом непокретности, пореска обавеза му се сразмерно умањује, и ово представља порески кредит. Закон о порезу на доходак грађана, чл. 80 (порески кредит).

метода, учача се да постоји подударност и са решењима из социјалистичког Закона о порезу на промет непокретности.

3.7. Пореске олакшице код пореза на капитални добитак за решавање стамбеног питања – економски аспекти

Примена Шанц-Хејг-Сајмонсоновог критеријума апсолутно не оправдава постојање овакве пореске олакшице. Према овом критеријуму, у опорезиви доходак је неопходно укључити све изворе потенцијалних повећања потрошње, у шта свакако спада и капитални добитак код непокретности. Пореске олакшице код пореза на капитални добитак стварају додатну неефикасност алокације на тржишту. Евидентно постојање реализованог капиталног добитка, представља аргумент у прилог њиховом опорезивању. Међутим, користећи се пореским ослобођењем (кредитом) ради решавања стамбеног питања, порески обвезник је ослобођен пореске обавезе. На овај начин, још више се сужава ионако сужен простор за опорезивање тог капиталног добитка.⁸¹⁵

Пореским ослобођењима код пореза на капитални добитак стимулише се куповина станова и кућа за становање на рачун свих других могућих употреба капитала. Тиме се директно ремети тржишна алокација ресурса.

Критика оваквог решења поново мора почети од начела праведности. Као критеријум праведности узето је схватање по коме је правичан онај порески систем који се заснива на пореској обавези која је у сразмери са економском снагом конкретног пореског обвезника. Економска снага пореског обвезника мора бити оцењена према неким уочљивим критеријумима, као што су доходак и потрошња, односно приходи и расходи. Чињеница да неко куповином непокретности решава стамбено питање себи, чак и члану своје породице или домаћинства, јасно показује његову велику економску снагу. Из тог разлога, противно је начелу праведности ослободити плаћања пореза некога ко је

⁸¹⁵ Не опорезује се нереализовани капитални добитак на годишњем нивоу, већ се настанак пореске обавезе одгађа до момента његове реализације (продаје непокретности); капитални добитак се не опорезује ни ако је непокретност стечена наслеђем у првом наследном реду, или се пренос непокретности врши између брачних другова и крвних сродника у правој линији, односно између разведених брачних другова а у непосредној вези са разводом брака; из пореске основице се изузимају непокретности које је порески обвезник имао у својини дуже од десет година; капитални добитак остварен продајом непокретности који се искористи за решавање стамбеног питања у року од годину дана, не подлеже порезу на капитални добитак.

капитални добитак искористио за куповину стана, а опорезовати онога који ту добит троши на неку другу инвестицију, штедњу, или било коју трећу употребу капитала.

Пореске олакшице могу бити погодан инструмент за постизање социјалних циљева, уколико се користе на адекватан начин. У том смислу, потребно је уочити сигнале који упућују на ниску економску снагу појединца за кога је друштвено прихватљиво да му се пружи помоћ. Појединци који поседују непокретност, и чија је вредност услед различитих (најчешће екстерних) фактора увећана, ни у ком случају не могу потпасти у категорију социјално угрожених. Због тога постојање пореског ослобођења, односно пореског кредита из чл. 79 и 80. Закона о порезу на доходак грађана нема економског оправдања. Очигледно је у питању одредба наслеђена из социјалистичког законодавства. Укидање ове норме би био корак у правцу реафирмације пореза на капитални добитак, односно пореза на доходак грађана.

4. СУБВЕНЦИЈЕ ЗА КУПОВИНУ СТАНОВА КАО ИНСТРУМЕНТ РЕДИСТРИБУТИВНЕ И СТАБИЛИЗАЦИОНЕ ПОЛИТИКЕ

Субвенције су врста државних расхода ради подржавања и потпомагања привредних и непривредних делатности. Различити су конкретни облици субвенционисања, али се у привреди најчешће користе субвенције за пољопривредну производњу, стамбену изградњу, саобраћај, инвестиционе активности, регионални развој, спољну трговину итд.⁸¹⁶

Субвенције се најчешће дају из социјалних или економских разлога. Економске субвенције дају се ради подстицања производње, или у оквиру спровођења одређене политике цена. Социјалним субвенцијама помаже се одређена категорија становништва. Најчешће се дају сиромашним домаћинствима чији приходи не омогућавају минимални праг егзистенције, лицима настрадалим у рату или елементарним непогодама, незапосленима, старим, болесним, угроженим и сл.⁸¹⁷

Различити су облици у којима се дају субвенције. Паушалне исплате, премије и регреси спадају у директне субвенције, док ослобођења од плаћања пореза, камата, станарина итд. спадају у индиректне субвенције.

Предмет овог рада биће субвенције које се у Србији исплаћују код куповине станова. Оне представљају облик економских субвенција, иако се највише правдају социјалним разлозима.

У овом делу рада ће се истраживати ефикасност субвенција за куповину станова. Последњих година Република Србија је издвајала значајна средства за субвенционисање куповине станова и станоградње. У раду ће на основу теорије јавног избора бити анализирани узроци који су довели до увођења овакве политике, као и економске последице до којих доводе субвенције у области преноса својине на непокретностима. Према постављеној хипотези, субвенцијама за куповину новоизграђених станова раздвајају се цене које плаћају купци од цена коју добијају продавци. Цене

⁸¹⁶ Бајец, Јуриј (1975), *Субвенције. Економски лексикон*, Савремена администрација, Београд, 1323.

⁸¹⁷ Богоев, Ксенте (1975), *Субвенције у јавним финансијама. Економски лексикон*, Савремена администрација, Београд, 1324.

које плаћају купци вештачки се спуштају испод равнотежног нивоа, због чега новоизграђени станови постају јефтинији у односу на исте такве само раније изграђене станове (за које не се не даје субвенција). Тако се тражња за новоизграђеним становима вештачки повећава изнад оптималног нивоа, а тражња за становима у старој градњи опада испод тог нивоа. Са друге стране, због субвенција су цене које добијају продавци новоизграђених станова повећане, због чега је вештачки повећана и њихова понуда (изградња). Алокација ресурса услед ових ефеката није оптимална јер се стварају дисторзије на тржишту.

4.1. Субвенционисање куповине станова у социјализму

Стамбена политика представља део економске и социјалне политике. Она се дефинише као активност друштвене заједнице усмерена ка остваривању утврђених циљева у задовољењу стамбених потреба.⁸¹⁸

Према ставу социјалистичке теорије, циљ стамбене политике је да свака породица треба да поседује одговарајући стан.⁸¹⁹ Јасно је наравно било да је због ограничености ресурса, у датом моменту постизање тог циља далеко од реализације. Алокација ресурса у социјалистичком систему није се одвијала путем тржишног механизма, већ у складу са планским документима (друштвеним договорима и самоуправним споразумима) и социјалистичким законодавством.⁸²⁰ Суштина идеје, када је алокација станова у питању, јесте да се станови расподељују онима за које надлежни орган јавне власти оцени да су им најпотребнији (а не онима који су за њих спремни највише да плате, или да плате уопште). „У таквој ситуацији друштво се неминовно опредељује за (...) концепт стамбене политике чији се социјални и политичко-економски мотиви могу изразити у жељи да се свакој породици у право време пружи

⁸¹⁸ Поповић, Бошко (1975), Стамбена политика. *Економски лексикон*, Савремена администрација, Београд, 1288.

⁸¹⁹ Енгелс, Фридрих (1949), О стамбеном питању. *Izabrana djela (I)*, Kultura, Zagreb, 508. Наведено према: Поповић, Бошко (1975), Стамбена политика. *Економски лексикон*, Савремена администрација, Београд, 1288.

⁸²⁰ Antić, Lazo et al. (1980), *Samoupravno organiziranje i financiranje stambene izgradnje i stanova*. Institut za financije, Zagreb, 13

правна помоћ за решавање њених проблема становања.⁸²¹ У основи овакве друштвене интервенције је да „помоћ заједнице за потребе становања мора да буде издиференцирана, а то значи да се више даје онима чије су потребе веће“.⁸²² Решавање стамбеног питања становника било је препознато као друштвени проблем, који се не може препустити појединцу.⁸²³ Помоћ заједнице има искључиво социјални карактер и потенцијално укључује све грађане, чак и оне који не раде.⁸²⁴

У том циљу, за решавање стамбеног питања становништва предвиђено је издвајање дела дохотка свих радника у удруженом раду. Део тих средстава, према тадашњим прописима, опредељен је за изградњу станова у друштвеној својини. Та средства нису била довољна да подмире укупне потребе. Зато је у каснијим фазама развоја стамбене политике излаз виђен у стимулисању појединаца да улажу сопствена новчана средства у самостално решавање свог стамбеног питања. Део средстава које су радници у удруженом раду издвајали за решавање стамбеног питања, одвајан је као помоћ лицима која прибављају стан у приватну својину. Ове стимулације су се реализовале кроз давање повољних стамбених кредита, који су представљали облик прикривене субвенције.⁸²⁵

Стамбени кредити су давани преко банака. У банкарском систему какав је постојао у социјалистичкој Југославији, банке су биле у друштвеном власништву. Њихов задатак није био стварање профита, већ су то били друштвени органи који су служили као инструмент за спровођење тадашњих планова општедруштвене економске политике.⁸²⁶

⁸²¹ Андрејевић, Коста; Илић, Александар; Стоковић, Радоња (197?), *Субвенционирање станова*. Републички завод за јавну управу, Београд, 15

⁸²² Андрејевић; Илић; Стоковић (197?), *op. cit.*, 15

⁸²³ Antić *et al.* (1980), *op. cit.*, 40

⁸²⁴ Андрејевић; Илић; Стоковић (197?), *op. cit.*, 15

⁸²⁵ Видети детаљније: Antić *et al.* (1980), *op. cit.*, 84-85; Закон о утврђивању и распоређивању целокупног прихода и дохотка. *Сл. лист СФРЈ*, бр. 62/77, 70/80. У складу са тада владајућом доктрином, стан није сматран средством за производњу већ потрошним добром, па је могао бити предмет личне својине. Појам приватна својина односио се на капитална добра, односно средства за производњу.

⁸²⁶ Шајновски, Агир (1975), *Банкарски систем. Економска енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 70-71.

Карактеристика стамбених кредита из тог периода је да су давани у домаћој валути на дуги период отплате (у просеку 20 година), по изузетно повољним каматним стопама, а у условима изузетно високе инфлације. Према неким проценама, грађанин који је узео стамбени кредит са роком отплате 25 година, отплатио је тек 50-60% реалне вредности кредита.⁸²⁷ У суштини, разлика између реалне вредности кредита и вредности која је реално отплаћена, представљала је износ субвенције коју је друштвена заједница давала кориснику стамбеног кредита.

4.2. Стамбена политика последњих деценија

Почетком транзиције 90-их година XX века долази до крупних промена када је алокација непокретности у питању. Држава се повлачи из ове сфере, препуштајући алокацију ресурса тржишним силама. Велики део стамбеног фонда у друштвеној својини је приватизован,⁸²⁸ а станарско право укинато. Остварене су бројне претпоставке којима је омогућена ефикаснија алокација ресурса. Бирокупатска алокација дотадашњег станарског права на основу процењених потреба домаћинстава замењена је тржишном алокацијом права својине на становима. Ипак, процес развијања правних институција тржишне привреде није завршен.

Попис из 2002. године је показао да у Србији има више стамбених јединица од броја домаћинстава, да је стамбени фонд релативно нов, те да су готово сви станови у власништву грађана.⁸²⁹ И поред тих чињеница, креатори економске политике у Србији нису били задовољни резултатом тржишне алокације ресурса. Ситуација се додатно погоршала услед избијања глобалне економске кризе.

⁸²⁷ Antić *et al.* (1980), *op. cit.*, 87, 117-120 и даље. Посебно је из данашње перспективе интересантна дискусија ових аутора о (не)могућностима за ревалоризацију кредита.

⁸²⁸ „Једина доследно спроведена приватизација у Србији у том периоду“. Беговић *et al.* (2010), *op. cit.*, 49. Према резултатима пописа из 2011. године, тек је око 1,6% станова у Србији остало у државној или друштвеној својини.

⁸²⁹ Национална стратегија социјалног становања: 5.2. Расположиви стамбени фонд.

Од 2009. године у Србији се доносе прописи којима се покушавају ублажити последице кризе на тржишту и подстаћи привредни развој.⁸³⁰ Те године су донети закони којима је створен институционални оквир за појачану улогу државе у области стамбене политике. У питању су Закон о социјалном становању и Закон о подстицању грађевинске индустрије Републике Србије у условима економске кризе⁸³¹.

На основу ових законских аката, Влада Србије је донела Националну стратегију социјалног становања, као и Програм подршке грађевинској индустрији⁸³². Предмет Стратегије је утврђивање услова за развој социјалног становања у Републици Србији и постављање циљева које је могуће достићи да би се олакшало решавање стамбених питања домаћинстава која остварују право по Закону о социјалном становању, те предлагање начина за остваривање тих циљева.⁸³³

Циљеви Програма су подршка домаћој грађевинској индустрији кроз ангажовање домаћих грађевинских предузећа на реализацији пројеката од ширег друштвеног значаја, уз коришћење домаћег грађевинског материјала, као и подршка кроз дугорочно стамбено кредитирање и субвенционисање камата по кредитима за финансирање стамбене изградње и кроз финансирање изградње станова за социјално становање. Програмом подршке грађевинској индустрији утврђени су циљеви Програма, носиоци, намена средстава, начин финансирања и начин коришћења средстава, управљање средствима, начин реализације, спровођење Програма и извештавање.⁸³⁴

Уредбом Владе основана је и Републичка агенција за становање.⁸³⁵ Агенција је основана ради обезбеђивања услова за одрживи развој

⁸³⁰ И пре тога постојали су одређени програми помоћи, окренути пре свега избегличком становништву.

⁸³¹ Закон о подстицању грађевинске индустрије Републике Србије у условима економске кризе. *Сл. гласник РС*, бр. 45/2010 и 99/2011.

⁸³² Уредба о утврђивању Програма подршке грађевинској индустрији у 2012. години. *Сл. гласник РС*, бр. 4/2012. У даљем тексту Програм подршке.

⁸³³ Национална стратегија социјалног становања: 3. Предмет, приступ и правна полазишта Стратегије.

⁸³⁴ Програм подршке: I увод, II циљеви подршке.

⁸³⁵ Одлука о оснивању Републичке агенције за становање, *Сл. гласник РС*, бр. 56/2011. Видети још и: Уредба о утврђивању програма о распореду и коришћењу средстава субвенције

социјалног становања, као и коришћења средстава намењених за развој социјалног становања (као становања одговарајућег стандарда домаћинствима која из социјалних, економских и других разлога не могу да обезбеде стан по тржишним условима).

Од усвајања законског оквира 2009. године, четири наредне године су доношени подзаконски прописи (уредбе) којима се уређују услови и критеријуми за дугорочно стамбено кредитирање, ради реализације задатих циљева.⁸³⁶ У том циљу, издвајана су и значајна средства из буџета.

Потребно је рећи и да вођење овакве политике не представља новину у пракси европских земаља. Према неким подацима, све европске државе су

опредељених за финансирање Републичке агенције за станове за 2012. годину. *Сл. гласник РС*, бр. 25/2012; Уредба о утврђивању програма о распореду и коришћењу средстава субвенције опредељених за финансирање Републичке агенције за станове за 2012. годину. *Сл. гласник РС*, бр. 14/2013.

⁸³⁶ Уредба о мерама подршке грађевинској индустрији кроз субвенционисање каматне стопе за стамбене кредите и дугорочно стамбено кредитирање у 2009. години. *Сл. гласник РС*, бр. 77/2009, 78/2009, 96/2009, 103/2009. У даљем тексту Уредба (2009).

Уредба о мерама подршке грађевинској индустрији кроз субвенционисање камате за стамбене кредите и дугорочно стамбено кредитирање у 2010. години. *Сл. гласник РС*, бр. 2/2010, 4/2010, 50/2010, 72/2010, 76/2010, 94/2010, 98/2010. У даљем тексту Уредба (2010/1).

Уредба о мерама подршке грађевинској индустрији кроз дугорочно стамбено кредитирање у 2011. години. *Сл. гласник РС*, бр. 1/2011, 3/2011, 12/2011, 87/2011. У даљем тексту Уредба (2011/1).

Уредба о мерама подршке грађевинској индустрији кроз дугорочно стамбено кредитирање у 2012. години. *Сл. гласник РС*, бр. 4/2012. У даљем тексту Уредба (2012).

Уредба о мерама подршке грађевинској индустрији кроз дугорочно стамбено кредитирање у 2013. години. *Сл. гласник РС*, бр. 124/2013, 12/2013, 71/2013, 113/2013. У даљем тексту Уредба (2013).

У једном периоду субвенционисани су директно произвођачи. Током 2010. и 2011. године давана је помоћ и инвеститорима у станоградњи у виду тзв. „меких“ зајмова. То су зајмови који се дају под повлашћеним условима, у смислу ниже каматне стопе од оне која се нуди на тржишту капитала. Комерцијалне банке не желе да кредитирају овакве послове по камати коју државне власти сматрају прихватљивом. Због тога је држава субвенционисала део камате на средства која инвеститори позајмљују од комерцијалних банака. Износ субвенције представљала је опрштена камата од 8% на годишњем нивоу од одобреног износа кредитних средстава. И ове субвенције имају потпуно исти ефекат као и субвенције даване директно купцима новоизграђених станова. Видети још и:

Уредба о мерама подршке грађевинској индустрији кроз субвенционисање камате по кредитима за финансирање стамбене изградње у 2010. години. *Сл. гласник РС*, бр. 4/2010; У даљем тексту Уредба (2010/2).

Уредба о мерама подршке грађевинској индустрији кроз субвенционисање камате по кредитима за финансирање стамбене изградње у 2011. години. *Сл. гласник РС*, бр. 44/2011, 89/2011, 93/2011. У даљем тексту Уредба (2011/2).

пружале или још увек пружају различите врсте помоћи становању и/или станоградњи.⁸³⁷

4.2.1. Циљеви субвенција

Републичким прописима предвиђено је неколико циљева који се желе постићи субвенцијама. Од микроекономских циљева могу се издвојити два, а то су подршка грађевинској индустрији и помоћ грађанима у решавању стамбеног питања. Остали (макроекономски) циљеви неће бити предмет истраживања.⁸³⁸

Први (економски) циљ који се жели постићи субвенцијама је подршка грађевинској индустрији.⁸³⁹ Грађевински бум који је трајао неколико година презаситио је тржиште понудом станова. Почетком економске кризе, грађевински сектор се суочава са драстичним смањењем тражње нових стамбених објеката. Намере креатора економске политике наведене су у Програму подршке грађевинској индустрији. „Утицај светске економске кризе у току 2009. и 2010. године посебно је био приметан у грађевинској индустрији. У том периоду економски показатељи у грађевинарству, упркос расту индустријске производње у земљи, бележили су драстичан пад, те је Влада реаговала предузимањем мера подршке грађевинској индустрији у виду субвенционисања камате по кредитима за финансирање стамбене изградње, директног субвенционисања каматне стопе за стамбене кредите и дугорочно стамбено кредитирање, као и покретањем тражње за грађевинским радовима домаћих предузећа на

⁸³⁷ Видети нпр. Howenstine, Emanuel J. (1975), The Changing Roles of Housing Production Subsidies and Consumer Housing Subsidies in European National Housing Policy, *Land Economics*, Vol. 51, No. 1, 86-94; Беговић *et al.* (2010), *op. cit.*, 61-76.

⁸³⁸ О макроекономским аспектима помоћи станоградњи и куповини станова, више код: Merrill, Sally *et. al.* (1999), *Housing and the Macro Economy: Tax Reform and Alternative Subsidy Policies for Housing*, The Urban Institute, Washington.

⁸³⁹ Закон о подстицању грађевинске индустрије, чл. 2; Уредбе 2009, 2010, 2010/2, 2011/1, 2011/2 и 2012, чл. 1. ст. 1.

реализацији пројеката од ширег друштвеног значаја уз коришћење домаћег грађевинског материјала.“⁸⁴⁰

Други (социјални) циљ давања субвенција је „куповина, односно изградња стамбених јединица категорији грађана којима је решавање стамбеног питања најважније“⁸⁴¹, односно „обезбеђивање повољнијих цена новоизграђених станова у односу на тржишне цене упоредивих станова“⁸⁴². Иако се у прописима овај циљ различито дефинише, суштина је да се жели помоћи „социјалним“ категоријама становништва да реше стамбено питање, између осталог и прибављањем станова у својину.⁸⁴³ У Програму подршке грађевинарству шире је објашњена идеја помоћи социјалним категоријама. „У току 2012. године не може се очекивати значајније побољшање економског положаја становништва са најнижим примањима, што значи да ће том делу становништва бити неопходна државна помоћ приликом задовољавања основних потреба. У ту категорију потреба спада и право на становање. Већ сада социјално угрожено становништво услед ниских примања нема услова да реши своје стамбено питање куповином некретнине самостално на тржишту, а под дејством кризе губи економску снагу и могућност да плаћа и тржишну закупнину, па је ради спречавања бескућништва знатног броја те популације, неопходно да поред горе наведених мера које се односе на дугорочно стамбено кредитирање, Влада у току 2012. године учествује у програму изградње социјалних станова, као станова са непрофитном закупнином и непрофитном продајном ценом.“⁸⁴⁴

Законом о социјалном становању регулисани су оквири политике помоћи најсиромашнијим категоријама становништва. Социјално становање је дефинисано као становање одговарајућег стандарда које се обезбеђује уз подршку државе, у складу са стратегијом социјалног становања и програмима за реализацију стратегије, домаћинствима која из социјалних,

⁸⁴⁰ Програм подршке грађевинској индустрији, Увод. Субвенционисање стамбених кредита представља један, али не и једини инструмент којим се жели постићи задати циљ.

⁸⁴¹ Уредбе 2009, 2010/1 и 2012, чл. 1. ст. 2.

⁸⁴² Уредбе 2010/2 и 2011/2, чл. 1. ст. 2.

⁸⁴³ Батуран, Лука (2012), Субвенционисање куповине станова и станоградње. *Зборник радова Правног факултета Универзитета у Новом Саду*, год. 46, бр. 3, Нови Сад, 415-427.

⁸⁴⁴ Програм подршке, Увод.

економских и других разлога не могу да обезбеде стан по тржишним условима.⁸⁴⁵ Као основни критеријуми за добијање помоћи, наведени су постојећи стамбени статус, висина примања, здравствено стање, инвалидност, број чланова домаћинства и имовинско стање.⁸⁴⁶ Као додатни критеријуми, у одређивању реда првенства по основним мерилима предност ће имати лица која припадају рањивим друштвеним групама: млади, деца без родитељског старања, самохрани родитељи, породице са више деце, самачка домаћинства, лица преко 65 година старости, особе са инвалидитетом, лични војни инвалиди, породични војни инвалиди, цивилни инвалиди рата, избеглице и интерно расељена лица, Роми и припадници других социјално рањивих група.⁸⁴⁷

4.2.2. Начин субвенционисања куповине станова

Остваривање зацртаних циљева планирано је помоћу дугорочног стамбеног кредитирања, односно кроз подизање кредитне способности и смањење каматне стопе купцима новоизграђених станова. Право на субвенцију имају лица – држављани Србије који купују новосаграђени стамбени објекат, односно објекат који је у поступку изградње.⁸⁴⁸ Услови су још да је старосна граница корисника кредита 70 година живота за отплату последње рате кредита.⁸⁴⁹ Просечна месечна зарада, односно плата како корисника кредита, тако и његовог брачног друга, појединачно, у последња

⁸⁴⁵ Закон о социјалном становању, чл. 2.

⁸⁴⁶ Закон о социјалном становању, чл. 10, ст. 2.

⁸⁴⁷ Закон о социјалном становању, чл. 10, ст. 3.

⁸⁴⁸ И поред тога што су услови за остваривање права на субвенцију доста ограничени, постоји широк простор за манипулацију и злоупотребу. Власници стамбених објеката који нису уписани у јавне регистре, односно власници који нису уписали своје право својине на стамбеном објекту (нпр. по основу наследства), могу добити субвенцију на коју иначе немају право.

⁸⁴⁹ У првим решењима је било предвиђено да корисник кредита није старији од 45 година у моменту пријема захтева за осигурање стамбеног кредита (рок за отплату је највише 30 година, а старосна граница је 70 година живота за отплату последње рате кредита). Уредбе (2009-2012), чл. 3 (општи услови кредита), ст. 1 тч. 2.

три месеца, не сме да пређе максималан нето износ од 150 хиљада динара.⁸⁵⁰ Укупни приходи брачних другова од зарада дакле износе максимално 300 хиљада динара месечно.⁸⁵¹

Купци станова узимају кредит код комерцијалних банака. Максимални износ кредита који се може одобрити кориснику кредита може да износи највише 100 хиљада евра у динарској противвредности. Учешће корисника кредита износи укупно 20% од цене непокретности. Корисник кредита је у обавези да обезбеди минимум 10% учешћа, док се 10% учешћа обезбеђује из буџета Републике Србије у виду дугорочног стамбеног кредита. Преосталих 80% од цене непокретности, односно траженог износа кредита обезбеђује пословна банка, а осигурава Национална корпорација.⁸⁵²

Корисник кредита у периоду до највише 25 година отплаћује део кредита добијен од банке и то 80% цене непокретности, односно траженог износа кредита. Средства додељена из буџета Републике Србије, корисник кредита отплаћује после истека периода отплате кредита, а најкасније од 25. до 30. године од пуштања кредита у течај.⁸⁵³

Каматна стопа за корисника кредита на део кредита који се финансира из буџета Републике Србије на име учешћа износи 0% на годишњем нивоу, без наплате интеркаларне камате за период отплате кредита банке. Каматну стопу за део кредита који финансира, банка одређује у складу са актима пословне политике, а максимално шестомесечни „еурибор“ + 4,5% на годишњем нивоу.⁸⁵⁴

Износ субвенције дакле представља опроштена камата на средства из буџета, позајмљена на период од 25 до 30 година. Пошто је максимални износ кредита 100.000 евра у динарској противвредности, учешће државе у стамбеном кредиту може да иде до 10 хиљада евра.

⁸⁵⁰ У првим решењима било је предвиђено и да месечна зарада, односно плата, не прелази максималан нето износ од 120.000,00 динара по кориснику кредита односно брачног друга корисника кредита. Уредбе (2009-2012), чл. 3 (општи услови кредита), ст. 1 тч. 5.

⁸⁵¹ Уредба (2013), чл. 3 (општи услови кредита).

⁸⁵² Уредба (2013), чл. 6 (максимални износ и модел кредита).

⁸⁵³ Уредба (2013), чл. 7 (максимални износ и модел кредита).

⁸⁵⁴ Уредба (2013), чл. 8 (каматна стопа).

За остварење зацртаних циљева, држава је издвојила значајна средства. У првој години, било је одобрено 750 милиона динара у буџету.⁸⁵⁵ У 2010. години, планирано је укупно 4 милијарде динара⁸⁵⁶, у 2011. години 2,4 милијарде⁸⁵⁷, и у 2012. години 1,2 милијарде⁸⁵⁸, и у 2013. години 1 милијарду динара⁸⁵⁹.

4.3. Алокативни ефекти субвенција

Субвенционисање куповине станова доводи до **дисторзије њихове тржишне алокације**. Цена коју добијају продавци се због субвенције повећава, а цена коју плаћају купци се смањује. Долази до поклапања тражене и понуђене количине на вишем нивоу од оптималног, односно до поремећаја алокације.

Алокативни ефекат субвенција представљен је на Слици 21.⁸⁶⁰ Када економски систем не генерише никакве дисторзије, односно **када нема никаквих субвенција**, на тржишту непокретности формираће се тражња, означена кривом *D*, и понуда, означена кривом *S*. У условима савреног тржишта, доћи ће до формирања једне, равнотежне цене непокретности (означене на графику тачком *P*), при којој ће се тражена и понуђена количина непокретности поклопити на нивоу *Q*. Алокација ресурса ће бити оптимална, а укупан ниво користи у друштву је максимизован.

⁸⁵⁵ Уредба 2009, чл. 2. Треба имати у виду да је ова уредба важила непуна три месеца, од средине септембра до 31. децембра 2009. године.

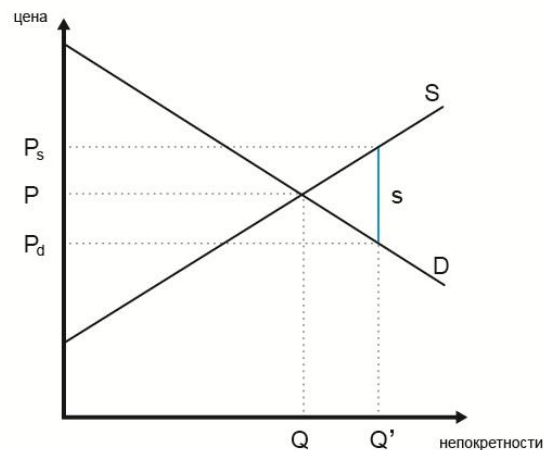
⁸⁵⁶ Уредбе 2010/1, чл. 2 и 2010/2, чл. 2.

⁸⁵⁷ Уредбе 2011/1, чл. 2 и 2011/2, чл. 2.

⁸⁵⁸ Уредба 2012, чл. 2.

⁸⁵⁹ Уредба 2013, чл. 2 (износ одређених средстава).

⁸⁶⁰ Батуран (2012), *op. cit.*, 420.



Слика 21: Ефекат субвенција на алокацију

Када држава даје сваком купцу **ad valorem субвенцију** (s) за куповину новоизграђеног стана, ствари се мењају. Неизбежна последица ће бити раздвајање цене коју плаћа купац (нето цена, P_d) и оне коју прима продавац (брutto цена, P_s). Нето цена P_d коју плаћа купац, једнака је разлици цене коју добија продавац P_s и износа субвенције s , односно $P_d = P_s - s$.

Економски субјекти реагују на подстицаје. Због повећања цене коју продавци добијају за своју непокретност услед постојања ефекта субвенције, понуда се повећава до нивоа Q' . Такође, због смањења цене коју купци морају да плате, долази и до повећања тражње непокретности на тржишту у односу на почетни ниво, до нивоа Q' .

Када је субвенционисана куповина једне врсте добара, а друге не, долази до **нарушавања односа цена тих добара**. У случају субвенција о којима је реч, право на субвенцију имају само купци новоизграђених стамбених објеката, односно објеката који су у поступку изградње. Дакле, купци раније изграђених станова, немају право на субвенцију. Да би се приказао ефекат субвенције на промену релативних цена, биће коришћен једноставан модел два добра, X_1 и X_2 , од којих ће X_1 бити квадратни метар новоизграђеног стамбеног објекта, а добро X_2 квадратни метар раније изграђеног стамбеног објекта.⁸⁶¹

⁸⁶¹ Међутим, добро X_2 може да представља и сва друга добра на чију се куповину не исплаћује субвенција. Сличан модел претходно је коришћен у Одељку 2.1.1. Алокативни ефекти пореза на пренос апсолутних права. Претпоставка је и да са растом квадрата не опада цена

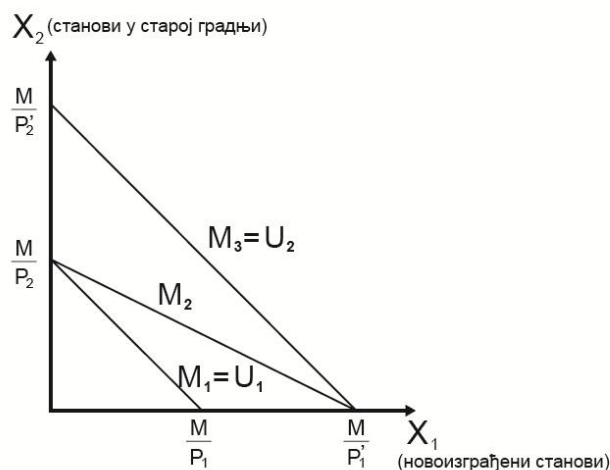
Пре свега, потребно је претпоставити да су новосаграђени стамбени објекти савршени или готово савршени супститути стамбеним објектима који су раније изграђени. Појединац бира објекат који ће купити и у који ће се уселити према његовој величини, броју, величини и распореду просторија, квалитету изградње, положају објекта у простору и стању у коме се објекат налази, и др. Никако се не може прихватити претпоставка да је неки објекат вреднији од другог само зато што је нов.⁸⁶² Зато ће се у овом раду користити претпоставка да су два стана апсолутно једнаког квалитета, једина је разлика што је један новоизграђен, а други не.

Код савршених супститута, криве индиферентности имају константан нагиб,⁸⁶³ а нагиб буџетске линије једнак је нагибу криве индиферентности, односно

$$\frac{\Delta X_2}{\Delta X_1} = -\frac{P_1}{P_2}$$

Да би појединац био индиферентан између стана у новој градњи и идентичног стана у старој градњи, потребно је да њихове цене буду идентичне, односно да је $P_1 = P_2$. Уколико то није случај, купац ће се радије одредити за онај који је јефтинији, односно чија је цена мања.

Слика 22: Ефекти субвенција на однос цена станова у старој и новој градњи



квadratног метра стана, односно да не важи закон опадајуће граничне користи. Резултати су идентични као да те претпоставке нема, али би у том случају анализа била сложенија.

⁸⁶² Једино је могуће претпоставити да су још неусељени стамбени објекти у старту сређени, док то код оних старијих може, али и не мора да буде случај (у сваком случају то се додатним улагањем може изједначити).

⁸⁶³ Varian (2010), *op. cit.*, 38-39.

Сада ће се претпоставити да је **уведена субвенција код преноса права својине на новоизграђеном објекту (X_1)**, док ће пренос својине на другом објекту (X_2) остати без субвенције. Ситуација је приказана на Слици 22. Као што је објашњено, субвенција доводи до смањења цене добра коју плаћају купци. У овом случају, цена добра X_1 опада са нивоа P_1 на ниво P_1' ($P_1' < P_1$), док цена другог добра остаје непромењена на нивоу P_2 . Последица је да долази до промене нагиба буџетске линије, који постаје блажи и износи – P_1'/P_2 . До промене нагиба долази због раста бројиоца у разломку. Вертикални одсечак је и даље M/P_2 , али је хоризонтални одсечак сада повећан и износи M/P_1' , пошто је дошло до пада имениоца у разломку.

Након опадања цене станова у новоградњи, вештачки се променио однос цена у њихову корист. Они сада постају релативно јефтинији. За исту количину новца сада је могуће купити више квадратних метара стана у новоградњи, него идентичног стана у старијем објекту. Другим речима, сада је за један квадратни метар стана у новоградњи потребно разменити више од једног квадратног метра идентичног стана али у старијем објекту.

Пре увођења субвенције буџетска линија и крива индиферентности се поклапају ($M_1=U_1$). Након увођења субвенције и промене цене са P_1 на P_1' , хоризонтални одсечак се повећао па је буџетска линија сада представљена кривом M_2 .

Крива индиферентности која је тангента новој буџетској линији је сада крива U_2 . Ово значи да ће доћи до промене тражње за становима на тржишту, услед промене односа цена. Купци максимизују сопствену корист, односно теже да достигну што вишу криву индиферентности. Пошто је нова буџетска линија M_2 , највиша крива индиферентности више није U_1 , него U_2 . То значи да купци који користе субвенцију више не купују станове у старијим објектима (X_2), већ само у новоградњи (X_1).⁸⁶⁴

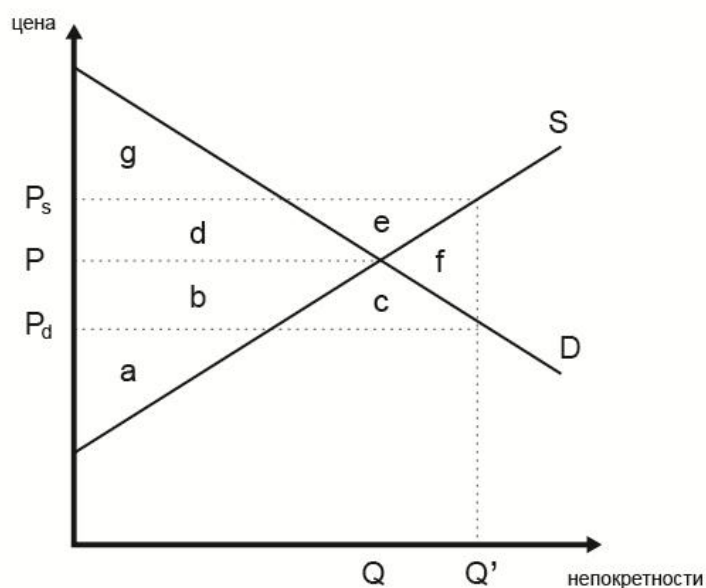
Због смањења релативне цене новоизграђених станова за кориснике субвенције, продавци старијих станова су суочени са новим избором: или да

⁸⁶⁴ Ово наравно важи само уколико су станови у старој и новој градњи савршени супститути. Уколико то није случај, односно ако станови у старијој градњи имају неку предност, у питању су различита добра. У сваком случају, захваљујући дејству субвенција тражња станова у старим зградама опада, а оних у новоградњи расте.

задрже цене на нивоу P_2 , у ком случају неће моћи да рачунају на купце-кориснике субвенције; или да своје цене спусте на ниво P_2' , при чему је $P_1' = P_2'$. Када су цене станова поново изједначене, и буџетска крива (M_3) сада је поново изједначена са кривом индиферентности, само овога пута на нивоу U_2 .

4.4. Ефекти субвенција на благостање

Од важности за овај рад је да се сагледа ефекат субвенција на укупно благостање у друштву, као и на благостање појединих категорија грађана. На Слици 23 је приказана **расподела благостања** пре, и након увођења субвенција. Када не постоје субвенције, вишак продавца (произвођачки вишак) услед размене означен је пољем $a+b$, док је вишак купца (потрошачки вишак) означен пољем $d+g$.



Слика 23: Ефекти субвенција на расподелу благостања

Захваљујући субвенцији увећано је благостање купаца и продавца станова у новоградњи, на терет буџета. Укупан буџетски издатак за субвеницију представљен је на графику пољем $b+c+d+e+f$. Од ове суме корисници субвенције (купци) остварују прираст користи означен пољем $b+c$. Иако нису директни корисници субвенција, дошло је и до повећања

нивоа корисности грађевинског сектора, који чини понуду станова. Произвођачки вишак након субвенција представља површина $d+e$.⁸⁶⁵

Укупно повећање благостања произвођача и потрошача је на графику означено површином $b+c+d+e$. Нето-губитак друштвеног благостања (Харбергеров троугао) означен је пољем f . Он представља алокативни губитак односно изгубљену вредност за друштво услед раста изградње преко оптималног нивоа. Проблем постоји код свих дисторзивних субвенција, у које свакако спада субвенционисање камате за купце станова.⁸⁶⁶

4.4.1. Добитници од политике субвенција

Из приказаног модела јасно се види да је остварен **први циљ** који је држава поставила, а то је помоћ грађевинској индустрији. Захваљујући субвенцијама купцима станова у новоградњи, смањена је цена коју они плаћају, па је повећана и њихова тражња. Такође, повећана је цена коју примају продавци, па је повећана и понуда, односно изградња објеката за становање. Оваква политика управо је резултат политичког утицаја представника грађевинског сектора, који су учествовали у њеном креирању⁸⁶⁷ а истрајавали су и у њеној подршци.⁸⁶⁸ Међутим, одржавање производње кроз систем субвенција на дуги рок је упитно, јер тај систем не може да траје бесконачно дуго. Једино дугорочно одрживо решење је реструктурирање и прилагођавање захтевима тржишта, након чега послове

⁸⁶⁵ Исти ефекат имају и субвенције које су 2010. и 2011. године давале грађевинском сектору, као подстицај за увећање производње. Уредбе 2010/2 и 2011/2.

⁸⁶⁶ Величина губитка зависи само од еластичности понуде, односно тражње.

⁸⁶⁷ Одлуком Владе Србије од 18. децембра 2010. године образована је радна група за предлагање мера у циљу подршке грађевинској индустрији Републике Србије. У састав радне групе именовани су, поред представника министарства и синдиката, још и представници великих грађевинских фирми, као што су Пројектомонтажа, Мостоградња, Дуга систем и Будућност. Одлука о образовању радне групе за предлагање мера у циљу подршке грађевинској индустрији Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 96/2010. Интересантно је да се нека од ових предузећа налазе у стечајном поступку, према подацима са интернет-сајта Агенције за привредне регистре.

⁸⁶⁸ Агенција Танјуг јавља да је Одбор за грађевинарство Привредне коморе Србије пружио подршку оваквој политици. Агенција Танјуг, интернет сајт <http://www.tanjug.rs>, 27.12.2011. година.

треба тражити на местима где постоји реална тражња. Због субвенција, грађевинска предузећа губе осетљивост на тржишне сигнале, постајући све више зависна од државне помоћи, и питање је да ли ће се у будућности моћи вратити у тржишну утакмицу.⁸⁶⁹

Макар краткорочно, добитници су и радници запослени у грађевинском сектору. Смањење тражње новоизграђених станова значи и смањена потреба за ангажовањем радне снаге у сектору изградње. Једноставно, расположиви ресурси се ангажују тамо где им је вредност већа. Вештачко повећање обима посла до кога долази захваљујући субвенцијама, значи и већу ангажованост грађевинских радника.⁸⁷⁰ На дуги рок, оваква мера само смањује подстицај радника да се преквалификују, у циљу прилагођавања новим потребама тржишта.⁸⁷¹

Индириктни добитници од политике субвенционисања су и банке које учествују у програму субвенционисања куповине станова. Због помоћи коју држава даје корисницима стамбених кредита, повећава се тражња за кредитима код пословних банака, што даље значи и раст банкарског профита, иако је каматна стопа коју банка може добити ограничена.⁸⁷² Интересантно је да се субвенционишу чак и кредити обрачунати у страниој валути.⁸⁷³

На другој страни, не може се рећи да је испуњен **социјални циљ** (макар не онај који је дефинисан), а то је помоћ најсиромашнијим категоријама становиништва. Субвенисањем стамбених кредита може се снизити цена коју плаћају купци за одређени стамбени објекат, што ће

⁸⁶⁹ Батуран (2012), *op. cit.*, 421.

⁸⁷⁰ У саставу радне групе за предлагање мера у циљу подршке грађевинској индустрији Републике Србије, учествовали су и представници Синдиката радника грађевинарства и Синдиката Независност. Одлука о образовању радне групе за предлагање мера у циљу подршке грађевинској индустрији Републике Србије.

⁸⁷¹ Батуран (2012), *op. cit.*, 421.

⁸⁷² *Ibid*, 421-422.

⁸⁷³ Народна банка Србије препоручила је банкама „да развијају нове врсте кредита намењених грађанима и привреди у динарима без индексације за девизни курс, већ, по потреби, уз индексацију за референтну каматну стопу Народне банке Србије или стопу раста индекса потрошачких цена, чиме би се остварио знатно мањи ризик за финансијску стабилност земље". Народна банка Србије, вест од 15. јуна 2011. године. Званични интернет сајт <http://www.nbs.rs>; Попов, Ђорђе (2012), Утицај валутне клаузуле и девизног курса на стање привреде Србије, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, вол. 46, бр. 3, Нови Сад.

свакако имати утицаја на пораст тражње. Захваљујући оваквој мери, већи број грађана ће доћи у позицију да купи стан, односно да купи стан веће квадратуре. Пошто у економији важи претпоставка да је више боље, нарастање стамбеног фонда и повећање броја домаћинстава која имају стан у својини само по себи значи и већи ниво благостања друштва, и то није спорно. Спорно је које то категорије грађана остварују право на субвенцију, и који је трошак који друштво ради тога сноси.

Јасно је да су добитници они грађани који ће купити стан по повољнијим ценама од оних које нуди тржиште.⁸⁷⁴ Као што је наведено, корисници субвенције могу бити држављани Србије чија месечна зарада, односно плата, не прелази максималан нето износ од 150 хиљада динара како корисника кредита, тако и његовог брачног друга, појединачно – што значи месечна примања по брачном пару од максимално 300 хиљада динара. Такође, максимална цена стана који може бити предмет купопродаје износи 100 хиљада евра. У држави у којој се стопа незапослености последњих година креће од 18-24%,⁸⁷⁵ минимална зарада у земљи око 20.000 динара⁸⁷⁶ (од 160 до 180 евра), а цене стамбених објеката на селима свакако испод 10.000 евра,⁸⁷⁷ јасно је да корисници субвенције никако не спадају у социјалне категорије становништва. То су, по правилу, припадници средњег слоја, запослени и кредитно способни, који купују станове у градским

⁸⁷⁴ *Nicholson, M.; Willis, K.G. (1991), Costs and benefits of housing subsidies to tenants from voluntary and involuntary rent control: a comparison between tenures and income groups. Applied Economics, Vol. 23, 1103-1115.*

⁸⁷⁵ Макроекономска кретања у Србији, јануар 2016. године, стр. 22. Народна банка Србије, званични интернет сајт:

http://www.nbs.rs/export/sites/default/internet/latinica/18/18_3/prezentacija_invest.pdf

приступљено 18. фебруара 2016. године.

⁸⁷⁶ Параграф лекс, званични интернет сајт: http://www.paragraf.rs/statistika/02_stat.htm.

Приступљено 26. марта 2015. године

Просечна зарада исплаћена у фебруару 2015. године износи 58.992 динара, а без пореза и доприноса 42.749 динара. Републички завод за статистику, званични интернет сајт:

<http://webzrzs.stat.gov.rs/WebSite/public/PublicationView.aspx?pKey=41&pLevel=1&pubType=2&pubKey=2899>. Приступљено 26. марта 2015. године

⁸⁷⁷ Толико износи само учешће за добијање субвенционисаног стамбеног кредита за стан од 100.000 евра.

срединама.⁸⁷⁸ Истраживања за потребе Владе Србије, објављена у оквиру Националне стратегије социјалног становања, то и потврђују.⁸⁷⁹

4.4.2. Трошкови политике субвенција

Средства намењена за субвенционисање куповине станова исплаћују се из буџета Републике. Зато су због постојања овакве политике на губитку сви порески обвезници, који носе трошак њеног финансирања. Њихов расположиви доходак је мањи због постојања пореског оптерећења којим се финансирају спорне мере. На агрегатном нивоу, реч је о значајним сумама које се редистрибуирају од ефикасних сектора ка грађевинарству, које бележи значајан пад још од времена пре економске кризе. Међутим, када се укупан износ субвенција подели на велики број пореских обвезника, добијају се појединачно релативно мале суме. Ипак, с обзиром да су приходи буџета дуги низ година мањи од расхода, додатно пореско оптерећење грађана резултира додатним смањењем прихода. Зато се политика субвенционисања станоградње морала финансирати позајмицом из иностранства. Са Банком за развој Савета Европе закључен је уговор о зајму у висини од 32 милиона

⁸⁷⁸ Батуран (2012), *op. cit.*, 423. Исто и: Беговић *et al.* (2010), *op. cit.*, 148: „Никакво субвенционисање каматне стопе не може да помогне сиромашним домаћинствима да испуне такав услов. Чак и када би га испунила, таква домаћинства била би у веома тешком финансијском положају и не би одрживо могла да сервисирају такав стамбени кредит, односно њихова потрошња у другим областима би била драстично смањена. Због тога субвенционисање стамбених кредита није модел социјалног становања у правом смислу речи, односно није метод којим може да се реши стамбени проблем сиромашних. Ипак, овај метод представља помоћ оним домаћинствима која 'из прихода које остварују не могу да обезбеде стан по тржишним условима' његове куповине, а уз малу помоћ могу да стекну својину над станом и да, на тај начин, буду трајно збринуте у погледу становања. Ради се о домаћинствима која не спадају у сиромашна већ у домаћинства са средњим приходима.“

У 2009. години просечна цена стана који је купљен коришћењем субвенционисаног кредита према просечним кредитним условима, износи 1.356 €/m². Национална стратегија социјалног становања: 5.7. Ценовна недоступност стана као кључна претпоставка за развој социјалног становања.

⁸⁷⁹ „Механизми стамбене подршке за домаћинства са средњим и нижим примањима, као и за најсиромашније, не постоје и они нису системски развијани у последњих двадесет година.“ Национална стратегија социјалног становања: 5.6. Стамбено финансирање и субвенције. У 2009. години просечна цена стана који је купљен коришћењем субвенционисаног кредита према просечним кредитним условима, износи 1.356 €/m². Национална стратегија социјалног становања: 5.7. Ценовна недоступност стана као кључна претпоставка за развој социјалног становања.

евра.⁸⁸⁰ Рок за враћање зајма је 20 година. Тако ће зајам, узет ради помоћи купацама станова и грађевинском сектору, пасти на терет будућих генерација пореских обвезника који ће га отплаћивати, заједно са каматама.⁸⁸¹

Индијектно, на губитку су и сви власници раније изграђених стамбених објеката. Због већег броја станова на тржишту, смањена је вредност станова у њиховој својини. Такође, субвенције за куповину новоизграђених станова додатно обарају цене оних раније изграђених.⁸⁸²

⁸⁸⁰ Закон о потврђивању Оквирног уговора о зајму између Банке за развој Савета Европе и Републике Србије Ф/П 1720. *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, бр. 8/2011.

⁸⁸¹ Батуран (2012), *op. cit.*, 424.

⁸⁸² Willis; Nicholson (1991), *op. cit.*, 1103-1115.

5. НЕУСАГЛАШЕНОСТ ЦИЉЕВА И ИНСТРУМЕНАТА ФИСКАЛНЕ ПОЛИТИКЕ

Може се оценити да је интервенционистичка државна политика кроз пореске олакшице и субвенције вишеструко пореметила алокацију ресурса. Неки од постављених циљева фискалне политике међусобно су супротстављени, а самим тим и инструменти којима се ти циљеви покушавају постићи. Резултат је смањена укупна друштвена корист и недовољна искоришћеност ограничених ресурса којима друштво располаже.

Основна сврха пореза, као што је већ речено, јесте прикупљање буџетских средстава ради финансирања јавних расхода (фискални циљ). Сва три пореза о којима је реч погађају субјекте који исказују јаку пореску снагу, због чега се њихово постојање у суштини сматра оправданим. Нађен је **баланс између фискалног циља и правичности опорезивања**.

Увођење пореза само по себи не мора да значи поремећај алокативне ефикасности економије. Увођењем паушалног пореза (главарине), могуће је постићи фискални циљ а да се не умањи економска ефикасност. Међутим, овакви порези су оцењени као изузетно неправедни. Код **избора између ефикасности и праведности** пореског система, увођењем дисторзивних пореза законодавац се определио за праведност, на рачун смањене ефикасности.

Међутим, економска криза до које је у међувремену дошло, довела је до смањења бруто домаћег производа и агрегатне тражње, па и до пада тражње за становима. Потенцијални купци, услед проблема која им је донела криза, одустају од куповине станова. Грађевински сектор у Србији, који је неколико година раније био у експанзији, суочен је са драстичним смањењем тражње, па трпи губитке због смањеног обима производње.

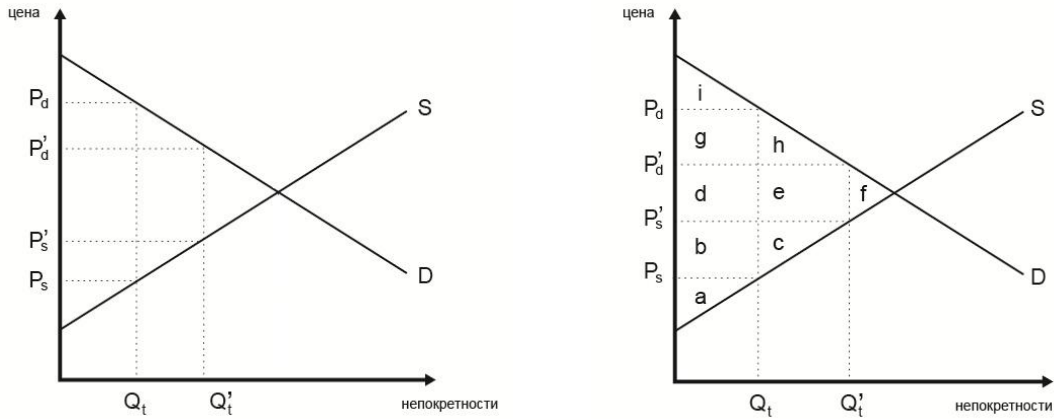
Оцењујући резултате овакве алокације **неправедним**, креатори фискалне политике покушавају да поправе положај субјеката на тржишту који су погођени кризом. У том циљу, држава једно време води политику субвенционисања куповине станова и станоградње. У питању су како субвенције у виду директних наменских исплата појединим субјектима на тржишту, тако и прикривене субвенције у виду пореских олакшица, о чему је било речи.

Иако су ове мере донете у циљу исправљања неправедне алокације, циљ није постигнут, напротив. Као што је показано, њима није поправљен положај најсиромашнијих. Такође, у условима економске кризе, ионако оскудни ресурси се не користе у секторима у којима је њихова вредност највећа, већ се реалоцирају на секторе у којима је пословање неисплативо. Крајњи резултат примене мера је да је алокација била још удаљенија од задатих циљева правичности и ефикасности.

Једино исправно и дугорочно одрживо решење проблема би требало тражити у повећању алокативне ефикасности кроз оживљавање тржишног механизма. Тржишна алокација ресурса (укључујући ту и непокретности, односно станове) омогућила би њихову најбољу могућу искоришћеност. Повећање ефикасности размене претпоставка је за постизање економског раста, који ће на дуги рок омогућити повећање агрегатне тражње, па и тражње за становима.

Престанак субвенционисања до кога је дошло 2014. године, био је корак у добром правцу, али простора за оживљавање тржишног механизма још увек има јер је смањење тражње за становима делимично резултат и постојеће пореске политике. **Смањење пореског оптерећења** код купопродаје непокретности довело би до смањења „пореског клина“, односно разлике између цене коју плаћа купац и цене коју прима продавац: цена коју плаћа купац би опала, а цена коју прима продавац би порасла. Покретањем ценовног механизма, тражња и понуда би се сусреле на вишем нивоу, јер би дошло до раста и тражње и понуде. Максимизација благостања десила би се у моменту укидања пореза (и наравно осталих трансакционих трошкова).⁸⁸³

⁸⁸³У литератури се помиње и могућност решавања проблема високих цена станова кроз решавање проблема државне својине над грађевинским земљиштем. Повећањем расположивости грађевинског земљишта за стамбену изградњу, посебно у рубним деловима градова, омогућило би се повећање броја стамбених јединица на тржишту и последично снижавање њихове цене. Беговић *et al.* (2010), *op. cit.*, 58.



Слика 24: Ефекат смањења пореза на алокацију и благостање

Резултат смањивања пореза приказан је на Слици 24. При постојећем порезу t , раздвојене су цена коју плаћа купац (P_d) и цена коју прима продавац (P_s), због чега су понуда и тражња изједначене на нивоу Q_t . Снижавање пореза на ниво t' , довело би до смањивања пореског клина (сада би то била разлика P_d' и P_s'), па би се понуда и тражња изједначиле на вишем нивоу (Q_t').

Друштвено благостање би се повећало због смањења алокативног губитка. Пре смањења пореза алокативни губитак је представљала површина $c+e+h+f$. Након смањења, смањује се и алокативни губитак, који је сада на графикону представљен само површином f .

Дакле, смањење пореског оптерећења значило би прираст користи продаваца и купаца станова, уз могућ пад државних прихода.⁸⁸⁴ Коначан резултат био би повећање укупног благостања у друштву услед смањења алокативног губитка и побољшања ефикасности економије.⁸⁸⁵ Треба напоменути и да није извесно да ли би чак и у том случају дошло до повећања производње у грађевинском сектору, а посебно у жељеном обиму и кратком року. Тржишни механизам гарантује алокацију ресурса у оне секторе у којима је њихова вредност највећа, али је тешко унапред

⁸⁸⁴ У зависности од еластичности понуде и тражње станова, снижавање пореске стопе може се различито одразити на буџетски приход државе.

⁸⁸⁵ Потпуним укидањем пореза, и алокативни губитак би био у потпуности ликвидан. Нестанком пореског клина, изједначила би се цена коју прима продавац и цена коју плаћа купац (P^*), па би алокација станова била на оптималном нивоу (Q^*), али по цену губитка државних прихода од пореза на пренос апсолутних права.

проценити колико би се повећала тражња новосаграђених стамбених јединица у периоду кризе, чак и уз значајније смањење пореског оптерећења. У сваком случају, повећање ефикасности алокације ресурса значи више улагања у оне секторе који доносе веће приносе, па је то пут ка постизању економског раста.⁸⁸⁶ Растом бруто домаћег производа, повећаће се и агрегатна тражња, па ће се у склопу тога повећати и тражња за производима грађевинског сектора.

Што се тиче жеље законодавца да омогући сиромашнијим слојевима прибављање станова, доказано је да постојеће мере (пореске олакшице за купце првог стана код пореза на пренос апсолутних права и пореза на додату вредност, пореско ослобођење за решавање стамбеног питања код пореза на капитални добитак) додатно нарушавају тржишну алокацију, а не постижу задати циљ. Зато ове мере треба уклонити из пореског система, а трагати за онима који ће у већој мери бити у складу са основним принципима пореског система.

У том смислу, **економска теорија нуди неколико решења**. Прво је да се остане на решењу пореских олакшица у погледу пореских обвезника. Као што је већ истакнуто, порески системи морају да буду засновани на уочљивим разликама. У том смислу, морали би се изнаћи бољи показатељи нечијег лошег имовног стања, осим оверене изјаве купца стана да купује први стан.⁸⁸⁷

Економски ефекти оваквог решења били би онакви какви су приказани на Слици 20 десно, с тим што је једина разлика у погледу лица која остварују право на олакшицу. Међутим, било који доказ нечијег тешког имовног стања биће оборен простим аргументом – како неко ко је лошег имовног стања може да купује стан,⁸⁸⁸

⁸⁸⁶ Видети нпр. Беговић, Борис (2011), *Институционални аспекти привредног раста*. Центар за либерално-демократске студије и Службени гласник.

⁸⁸⁷ Доказ о приходима купца стана и чланова његове породице, извод из регистра непокретности итд.

⁸⁸⁸ У Националној стратегији социјалног становања се ова чињеница и не скрива. „Механизми стамбене подршке за домаћинства са средњим и нижим примањима, као и за најсиромашније, не постоје и они нису системски развијани у последњих двадесет година. (...) Тренутно, одређене пореске олакшице се примењују за прибављање првог стана кроз рефундацију ПДВ купцу који стан исплати продавцу у целости, било сопственим средствима или из кредита пословних банака. То значи да сада ову пореску олакшицу могу да искористе домаћинствима са вишим примањима, која имају сопствена средства за куповину стана или су кредитно способна.“ Национална стратегија социјалног становања: 5.6. Стамбено финансирање и субвенције. Решење проблема се види у још већим издвајањима из буџета.

што све враћа дискусију на почетно питање да ли су уопште пореске олакшице у овом случају неопходне.

Друго могуће решење заснива се на увођењу прогресивне пореске стопе код пореза на пренос апсолутних права. Пореска основица би се поделила на (бар две) пореске јединице, исказане у новчаној вредности стана. Прва пореска јединица обухватала би станове одређене вредности, на које би се обрачунавала нижа пореска стопа (могуће је да то буде и нулта стопа), док би се станови већи од те вредности опорезивали као и до сада. На тај начин, купци најјефтинијих станова били би блаже третирани.

Економски ефекти оваквог решења били би онакви какви су приказани на Слици 20 лево, с тим што би купци јефтинијих станова (на које се не плаћа порез или се плаћа порез по нижој стопи) плаћали цену P_1 , па би њихов буџетски скуп био представљен површином $A+B$. Купци скупљих станова плаћају за њих и већи порез, па је цена тих станова увећана због (већег) пореза ($P_1 + t = P_1'$), а њихов буџетски скуп смањен на величину поља A .

Треће могуће решење тиче се пореских олакшица у погледу пореске основице. Тако би један део вредности (цене) стана био ослобођен плаћања пореза, док би се вредност преко тог износа опорезивала као и до сада. Ово би практично значило проширење сада постојећег ослобођења на све пореске обвезнике, с тим што би „одговарајући стан“ био дефинисан према вредности (цени), а не као до сада у квадратним метрима. Економски ефекти оваквог решења могу се видети на Слици 20 десно. Добро X_1 би било исказано по вредности а не по површини. Вредност до нивоа X_1^* би била блаже опорезована.

И четврто решење у погледу пореске основице би могло да се односи на инфериорна добра. Инфериорна добра су она за којима тражња опада како долази до повећања дохотка.⁸⁸⁹ Када су непокретности у питању, то би могли да буду салаши, катун, куће у удаљеним и забаченим крајевима. Живот на таквим местима био је узрокован ниским нивоом дохотка људи. Растом дохотка смањивала се и тражња за тим становима. Ипак, у савременим условима поново расте интересовање за такве

⁸⁸⁹ Varian (2010), *op. cit.*, 96-97.

објекте, као куће за одмор и повремено боравиште људи. Пошто је веома тешко унапред дефинисати инфериорно добро јер то увек зависи од конкретне ситуације, претходна решења (пре свега друго и треће) чине се адекватнијим и у пракси примењивијим.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Основи правног система којим је регулисан пренос права својине на непокретностима постављени су у време када је почела изградња Србије као грађанске државе, доношењем Српског грађанског законика 1844. године. До Другог светског рата правни систем је грађен и развијан према захтевима тржишне економије и грађанског друштва. Ипак, и у то време, бројна правна решења носила су обележја епоха које су претходиле, а неке институције српског обичајног права преживеле су и до данас. Након Другог светског рата у Србији почиње изградња правног система који је одговарао захтевима планске економије и тоталитарне социјалистичке државе и друштва. Прописи претходне државе формално престају да важе, али нека правна правила настављају да живе. Крах социјализма означио је почетак процеса транзиције. Међутим, уместо радикалних резова и доношења нових прописа којима ће се потпуно раскртити са институцијама социјалистичког система, у Србији транзиција представља постепено и мукотрпно дугогодишње прилагођавање ранијих правних правила захтевима новог времена. У том процесу који траје већ више од 25 година и без назнака да ће се скоро окончати, као да се изгубила визија циља ком се тежи (ако је икада и постојала). Тако је Србија дочекала XXI век као једна од ретких земаља која нема свој грађански законик, већ је материја из ове области остала раштркана у већем броју правних прописа наслеђених из времена социјализма, прилагођених новом времену. Доношење Грађанског законика РС, чије писање траје од 2006. године, представља прилику да се постави нови институционални оквир за ефикасну алокацију расположивих ресурса, па тако и непокретности које због своје релативно велике вредности чине и велики удео у укупном богатству појединаца.

У намери да се пронађе институционални оквир којим ће се омогућити ефикасна алокација непокретности, у раду је анализирано више различитих система којима се преноси право својине. Анализа је показала основаност свих постављених хипотеза, како општих тако и појединачних.

У првом делу анализирају се ефекти различитих система преноса права својине на непокретностима на величину и алокацију ризика и трансакционих трошкова. Основни проблем код купопродаје непокретности који доводи до неоптималног резултата јесте асиметрија информација о понашању друге стране након закључења уговора, која значи ризик од губитака. Када уговорне стране истовремено врше све своје обавезе (пренос права својине и пренос државине, односно исплата цене), нема никакве асиметрије информација, па нема ни ризика. Свака страна располаже својим ресурсима до момента размене, и не постоји опасност да може доћи до неких губитака. Након што у једном моменту обе стране истовремено изврше своје обавезе, њихов однос је у потпуности окончан. Приликом овако уговорених и реализованих обавеза, нису од значаја разлике између изабраног система преноса права својине који су у раду поређени (француски, аустријски, немачки). Проблем настаје када чинидбе уговорних страна треба да буду временски раздвојене. Тада постоји асиметрија информација која ствара неизвесност и ризик. Страна која прва испуни своју обавезу тада долази у опасност да ће претрпети губитак. Задатак државе је да створи институционални оквир који ће представљати подстицај странама да се понашају оптимално, чиме ће ризик бити минимизован, а ефикасност економије и друштвено благостање максимизовано. Први део дисертације највише је посвећен трагању за одговарајућим решењима у том смислу.

Ефикасном судском заштитом уговорног односа, дестимулише се опортунистичко понашање уговорних страна. Неизвршење уговорне обавезе повлачи за собом наступање грађанскоправне санкције. Дужник нема интерес да поступа супротно преузетим обавезама, јер ће му услед примене санкције благостање бити умањено. Са друге стране, поверилац се може поуздати да ће бити сачуван од губитака. Ипак, ни уз најефикаснији судски апарат није могуће постићи ефикасан резултат уколико у међувремену дође до инсолвентности дужника. Ризик од могућности да дужник неће испунити обавезе, одбија повериоца од размене. Асиметрија информација у овом случају ефикасно се отклања коришћењем адекватних средстава обезбеђења. Давањем средстава обезбеђења уз главни уговор, дужник шаље повериоцу

кредибилну тврдњу да ће његово потраживање бити намирено. Тако се и ова врста ризика ефикасно минимизује *ex-ante*.

Други проблем односи се на недовољну информисаност купаца о правним односима везаним за непокретност, која ствара ризик. Приватно откривање и прикупљање ових информација ствара потенцијалном купцу велике трансакционе трошкове. Такође, уколико потенцијални купац уложи средства за сазнавање потребних информација, па се на основу њих не одлучи за купопродају, те информације остају приватне, потпуно бескорисне свим осталим купцима, који поново морају улагати средства за њихово откривање. Зато је неопходна успостава ефикасног система јавних регистара непокретности, којим се ови ризици минимизују. Да би се испунила сврха постојања јавног регистра, информације које су у њему садржане морају бити потпуне, тачне и поуздане. Савесна лица која су у правном промету иступала са поверењем у истинитост и потпуност података уписаних у јавни регистар штите се начелом поуздања. Претпоставља се да су истинити и поуздани и нико не може сносити штетне последице због тог поуздања. Међутим, судска пракса у Србији је релативизовала ово начело тражећи од купца да поред књижног стања испитује и ванкњижно. Оваква пракса значила је додатни подстицај субјектима да не уписују податке везане за непокретност, чиме само погоршавају ажурност регистра. Желећи да постигне апсолутну ажурност јавног регистра непокретности, законодавац 2009. године уводи у Закон о државном премеру и катастру начело обавезности уписа. Апсолутно ажурна евиденција би значила могућност доследне примене начела поуздања и искључење било какве потребе купца да утврђује ванкњижно стање непокретности. Начело обавезности није оптимално решење јер приликом његовог доношења није вођено рачуна о односу трошкова и користи које произлази из уписа. Када постоји добровољност уписа, упис ће извршити само они субјекти којима то доноси већу граничну корист од трошкова који се њиме генеришу. Прописивањем обавезног уписа, присиљавају се на упис и они субјекти којима је гранична корист уписа мања од граничних трошкова које због тога имају. Појединци најбоље знају која су решења за њих најкориснија, и из тог разлога нема места прописивању

обавезног уписа. Ипак, до ризика може доћи и уколико странкама није омогућено да у реалном времену прате промене у јавном регистру. Од момента предаје захтева за увид у стање непокретности, па до момента издавања званичног извода, може протећи одређено време. У том времену може доћи до промена везаних за стање непокретности, због чега купац трпи ризик. Требало би увођењем електронског регистра омогућити заинтересованим странама да у сваком моменту могу извршити увид у стање одређене непокретности, као и предати молбу за упис права. Тиме би се отклонио ризик, јер би се у потпуности избегла асиметрија информација, односно динамичка игра би се превела у статичку.

Када су чинидбе уговорних страна временски раздвојене, може у току реализације доћи до великог броја непредвиђених ствари, које са собом носе ризик од губитака једне или друге стране. Уколико странке ступе у закључење уговора о купопродаји непокретности не улажући оптималан ниво ресурса у регулисање својих обавеза *ex-ante*, и ризик од настанка спора је већи од оптималног. Када би хипотетички уговорне стране успеле да приликом уговарања сачине савршено одређен уговор, ризик би био савршено алоциран. Прописивањем квалификоване писане форме за уговоре о купопродаји непокретности, законодавац је покушао да натера стране да озбиљније приступе склапању уговора, не би ли оне у процесу договарања што јасније и прецизније уредиле своје односе, минимизујући тиме неизвесност и ризик. Урађено је и емпиријско истраживање у коме су поређени трошкови три квалификоване форме купопродајног уговора, а то су писана форма са судском овером потписа, форма јавнобележничког записа и писана форма солемнизована од стране јавног бележника. Довођењем ових трошкова у везу са користима које генеришу, дошло се до закључка да би оптимално решење за закључење уговора о купопродаји непокретности у садашњим околностима била форма јавнобележничког записа.

Проблем који купци имају при склапању уговора о купопродаји је могућност да дође до поништења уговора по коме је продавац (преносилац) прибавио непокретност. Различита правна правила на различите начине алоцирају ризик. Доследна примена правих правила да нико не може

пренети на другогa више права него што има, односно да рушењем права преносиоца пада и право прибавиоца, која важе у француском и аустријском правном систему, представља законску алокацију ризика од поништења на треће лице. Сваки купац се ставља у положај да не може бити сигуран да ли ће се појавити неко ко ће му на основу ових правила одузети плаћено добро. Отклањање неизвесности значило би стварање додатних трансакционих трошкова. Такође, и свест о ризику да ће му непокретност бити одузета довело би до њеног неоптималног коришћења, јер не би било довољног подстицаја за оптимално улагање. Постојање ове несигурности пренело би се и на даље купце, хипотекарне повериоце итд. Због постојања ризика, корист од непокретности би купцима била умањена, што би се одразило на пад тражње, а онда и цене. Првобитни власник је у потпуности заштићен од ризика. Због правила *resoluto iure dantis, resolvitur ius accipientis*, он није мотивисан да уложи оптималан труд и ресурсе како би отклонио узроке који су довели до спора. Са друге стране, у немачком правном систему више је заштићен крајњи купац уколико је био савестан, јер он није могао знати за ништавост уговора којим је преносилац стекао својину. Одговорност првобитног власника је већа, чиме се он подстиче да уложи и већи труд и ресурсе, како би спречио да дође до склапања ништавог уговора. Решењем које постоји у немачком праву, укупни друштвени трошкови су минимизовани, јер је ризик пребачен на страну која има могућност да га отклони по нижој цени. Судска пракса у Србији је једном пресудом из 2012. године стала на страну савесног купца фаворизовањем начела поуздања у јавни регистар, чиме је одабрала решење којим се минимизују трошкови. Питање за правну теорију је колико се овим решењем у српском праву одступа од правила о каузалности уписа као начина стицања својине на непокретностима.

За купце непокретности постоји и ризик од губитка уколико продавац више пута прода исту непокретност различитим лицима. И овај ризик постоји само у условима када су временски раздвојене чинидбе уговорних страна, а последица је недовољне информисаности купца. Законодавац је покушао да проблем реши *ad hoc*, прописивањем обавезног вођења

евиденције о уговорима о промету непокретности. Чињеница је да је последњих година дошло до смањења броја случајева вишеструке продаје, али узрок томе треба тражити у драстичном смањењу стамбене изградње, као и у повећању опрезности купаца с обзиром на бољу информисаност о опасностима које вребају при куповини непокретности. Ипак, тешкоће је потребно решити на системски начин, отклањајући узрок који доводи до проблема. Основни узрок јесте лоше функционисање правних институција које имају задатак да овакве појаве спрече. У том смислу, потенцијални проблем остаје све док се не побољшања ефикасност судског система, чиме се ствара подстицај странкама да избегну опортунистичко понашање којим се увећавају друштвени трошкови. Такође, неопходно је побољшати и унапредити јавне регистаре непокретности, како би могли да обављају своју основну сврху а то је превазилажење недовољне информисаности странака. Ово се пре свега односи на реафирмацију начела поуздања у јавни регистар непокретности. Трећи проблем се односи на решавање дилема које се тичу форме уговора о купопродаји непокретности, јер је јасна дефиниција имовинских права основна претпоставка ефикасне алокације ресурса.

Један од задатака уговорног права је и да реши проблем алокације ризика у ситуацији када до пропасти или оштећења добра дође у периоду од закључења уговора до његовог потпуног испуњења, уколико странке нису унапред предвиделе решење. Правни системи познају две могућности. Једни везују моменат преласка ризика са продавца на купца за моменат преласка права својине (у француском систему то је моменат закључења уговора, у немачком упис права својине у јавни регистар), а други за моменат преласка државине (као што је случај у аустријском и српском праву). Захтев да укупни друштвени трошкови буду минимизовани налаже да ризик увек сноси она страна којој је најјефтиније да опасност примети и отклони, односно умаћи. Прихваћен је став да је то она страна која држи непокретност и која је ту присутна, што значи да је решење аустријског и српског права оптимално.

Када је реч о трансакцијама у којима постоји временска неподударност између преузимања новчане обавезе и њеног плаћања,

постоји и валутни ризик. Он се односи на доцније промене вредности стране валуте у којој је закључен уговор, и представља трансакциони трошак код уговора о купопродаји непокретности. Како је промене вредности валуте немогуће са сигурношћу предвидети, код учесника на тржишту се јавља асиметрија информација, односно неизвесност о неким чињеницама које ће у будућности наступити. Оваква неизвесност ствара ризик од потенцијалног губитка. Неки правни системи забрањују уговарање валутне клаузуле којом странке врше реалокацију ризика, док је у другим системима ово решење дозвољено. Уколико не могу самостално да управљају ризиком због забране уговарања валутне клаузуле, странке имају подстицај да избегавају дугорочне финансијске аранжмане. Забрана неће натерати странку да преузме ризик уколико не добије компензацију у виду повољније цене, у којој је садржана и премија осигурања од валутног ризика.

У другом делу рада анализирани су неки посебни случајеви преноса права својине на непокретностима. Одступања од општег правила су економски оправдана једино ако се њима покушава поправити ефикасност економије.

На првом месту, разматран је институт права прече куповине који је успостављен Законом о промету непокретности. Овим институтом се ремети селективна функција тржишта. Уместо да се добро алоцира оном ко га највише вреднује и ко је спреман највише и да плати, правом прече куповине се носилац овог права ставља потпуно непотребно у привилегован положај. Ово је случај и код права прече куповине сувласника непокретности, и код права прече куповине власника суседног пољопривредног земљишта, али и свих других појавних облика овог института. Друго, због постојања права прече куповине, увећани су трошкови трансакције свим субјектима који продају непокретности на којима је установљено ово право. Резултат је смањена ефикасност економије и друштвеног благостања.

Ефикасност економије нарушена је и различитим ограничењима странцима да стичу право својине на непокретностима. У упоредноправним системима могућа су три режима за стицање права својине на непокретностима страних лица. То су режим апсолутно резервисаног права,

доступан само домаћим држављанима, затим режим општег права, подједнако доступан и страним и домаћим лицима, и режим релативно резервисаног права, доступан странцима али само под одређеним условима. Било какво ограничење права странцима да стичу својину на непокретностима на територији једне земље, ремети у одређеној мери тржишну алокацију јер редукује тражњу за тим добрима на ниво домаће тражње. Директна последица је нижа цена непокретности, што погодује домаћим грађанима-купцима, али штети домаћим грађанима-продавцима. Од свих ограничења која постоје у српском правном систему (али и упоредноправним системима), највише основа за условно задржавање има забрана странцима да стичу право својине на одређеним подручјима из разлога националне безбедности, уколико би се могло доказати да су користи по националну безбедност од конкретне забране веће од трошкова које та забрана генерише. У свим другим случајевима либерализација режима донела би побољшање у смислу Парета. Највећи отпори либерализацији постоје код права својине на пољопривредном земљишту због велике заинтересованости различитих формалних и неформалних интересних група.

Посебан режим постоји за прибављање непокретности у јавну својину, односно за њено отуђење из јавне својине. Пошто средствима у јавној својини управљају и располажу појединци, може доћи до сукоба јавног и приватног интереса услед постојања агенцијског проблема. Ово је простор за неоптималну алокацију ресурса. Зато је потребно створити такав институционални амбијент у ком се умањују подстицаји за злоупотребу права и надлежности појединаца на штету јавне имовине. У Србији је посебним законским и подзаконским прописима уређена ова материја. У спровођење поступка прибављања односно отуђења непокретности укључен је већ број субјеката, чиме се смањује простор појединцу за манипулацију. Отуђење се врши или у поступку отворене аукције, или у поступку аукције у затвореној форми. Оно што се из анализе може закључити јесте да не постоји идеалан модел аукције, јер ће увек постојати трејдоф између максимизације ефикасности и максимизације јавних прихода као задатих циљева аукције.

Приликом спровођења поступка за прибављање и отуђење непокретности, потребно је водити рачуна о циљу који се жели постићи, као и о трансакционим трошковима који сваки од модела аукције генерише, па изабрати онај модел којим ће се зацртани циљ постићи уз минималне трошкове. Посебан акценат мора се ставити на изградњу система институционалне и ванинституционалне контроле, како би се отклонио и превазишао агенцијски проблем.

У трећем делу рада анализира се утицај економских инструмената – пореза и субвенција на понуду и тражњу непокретности на тржишту. Ови инструменти нису међусобно усклађени, па стварају подстицаје субјектима који доводе до неоптималне алокације ресурса и умањења друштвеног благостања.

Сва три пореза који се наплаћују код купопродаје непокретности, и порез на пренос апсолутних права, и порез на додату вредност и порез на капиталне добитке, представљају дисторзивне порезе. Њима се повећава цена непокретности, па се зато тражња спушта испод оптималног нивоа. Код пореза на пренос апсолутних права повећава се цена непокретности у односу на цене оних добара код којих се порез не плаћа.

Слични ефекти јављају се и код пореза да додату вредност, где се промет добара опорезује са две пореске стопе, а у неким случајевима се порез и не плаћа. Штавише, овим се порезом, чак и да се наплаћује апсолутно на сва добра, ремете подстицаји код избора између доколице и рада. Поремећен је и однос цена производа на које се примењује иста пореска стопа али је еластичност тражње различита.

Дисторзије се јављају и код пореза на доходак грађана. Да би опорезовање било неутрално, нужно је опорезовати свако увећање вредности капитала (у шта спада и увећана вредност непокретности) у одређеном периоду, и то пореском стопом која се прилагођава стопи еластичности понуде, односно тражње. Међутим, све ово је у пракси немогуће постићи, тако да и овај порески облик производи дисторзије у односу на алокацију и расподелу благостања.

Увођење пореских олакшица за купца првог стана код пореза на пренос апсолутних права и пореза на додату вредност не помаже најсиромашнијим категоријама грађана, већ се у привилегован положај ставља само одређена категорија субјеката који свакако не спадају у најсиромашније. Алокација ресурса се овим додано ремети, чиме резултат још драстичније одступа од друштвено пожељног. Уколико се заиста желело помоћи најсиромашнијим грађанима да присвоје стан, онда се то могло учинити на начин који ће истовремено и у већој мери уважавати основне циљеве пореске политике – и фискалне, и економске, и социјалне.

Код пореза на капитални добитак дате су пореске олакшице у виду пореског ослобођења и пореског кредита, када се средства остварена продајом непокретности користе за решавање стамбеног питања. Овим решењем се стимулише куповина станова и кућа на рачун свих других могућих употреба капитала, чиме се директно ремети тржишна алокација ресурса, и потпуно је у супротности са самим концептом пореза на капитални добитак и пореза на доходак грађана уопште.

Последњих година Република Србија је издвајала значајна средства за субвенционисање куповине новоизграђених станова и станоградње. Њима се формално желе постићи два циља, а то је помоћ грађевинској индустрији и помоћ најсиромашнијим категоријама стаовништва да реше стамбено питање. Субвенцијама се цене новоизграђених станова вештачки спуштају испод равнотежног нивоа, па они самим тим постају јефтинији у односу на исте такве само раније изгређене станове. Алокација ресурса услед тога није оптимална јер се стварају дисторзије на тржишту. Међутим, одржавање производње кроз систем субвенција на дуги рок је упитна, јер тај систем не може да траје бесконачно дуго. Једино дугорочно одрживо решење је реструктурирање и прилагођавање захтевима тржишта, након чега послове треба тражити на местима где постоји реална тражња. Због субвенција, грађевинска предузећа губе осетљивост на тржишне сигнале, постајући све више зависна од државне помоћи, и питање је да ли ће се у будућности моћи вратити у тржишну утакмицу. Субвенисањем стамбених кредита може се

снизити цена коју плаћају купци за одређени стамбени објекат, што ће свакако имати утицаја на пораст тражње.

Може се констатовати да је порески систем установљен на почетку транзиције 90-их година XX века био оптерећен наслеђем појединих решења из претходног периода. Од тада је законодавац више пута интервенисао различитим инструментима економске и пореске политике, незадовољан резултатом тржишне алокације непокретности. Како је у овом истраживању показано, резултат је био само још веће удаљавање од жељеног резултата. Неопходно је у наредном периоду испитати читав концепт пореске и економске политике, како би се поново дефинисали циљеви којима се стреми и инструменти којима се ти циљеви могу најбоље постићи.

У Србији је потребно наставити рад у правцу развоја институција тржишне привреде. Ово истраживање треба да помогне да се на теоријском нивоу испитају ефекти различитих правних институција, како би се на практичном нивоу пронашла решења која би омогућила максимизацију друштвеног благостања, односно минимизацију укупних трошкова приликом промета непокретности. Конкретни предлози за побољшање појединих правних решења дати су у одговарајућим деловима рада.

ЛИТЕРАТУРА

Алексић, Иван *et al.* (2004), Катастар непокретности у Републици Србији, *Геодетска служба*, бр. 96.

Allen, Douglas W. (1999), Transaction Costs. *Encyclopedia of Law and Economics*, Edward Elgar and University of Ghent, 895-926.

Андрејевић, Коста; Илић, Александар; Стоковић, Радоња (197?), *Субвенционирање станова*. Републички завод за јавну управу, Београд.

Андрија Задор (1955), Двострука продаја некретнина. *Гласник Адвокатске коморе за АП Војводину*, год. IV, бр. 9, Нови Сад, 4-7.

Анђелковић, Милева; Димитријевић, Марина (2009), *Пореско право Србије*. Правни факултет Универзитета у Нишу.

Antić, Lazo *et al.* (1980), *Samoupravno organiziranje i financiranje stambene izgradnje i stanova*. Institut za financije, Zagreb.

Akerlof, George A. (1970), The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, Oxford.

Arbutina, Hrvoje (2010), *Porez na kapitalne dobitke fizičkih osoba –osnove teorijskog koncepta i normativna rješenja u Hrvatskoj*. Visoka poslovna škola Liberta, Zagreb, 45-58.

Аранђеловић, Драгољуб (1936), *Основи облигационог права с нарочитим обзиром на Грађански законик Краљевине Србије*. Београд.

Бабић, Илија (2003), *Основи имовинског права*. Сл. гласник Београд.

Bade, Sophie; Guillaume, Haeringer; Renou, Ludovic (2009), *Journal of Economic Theory*, No. 144, 1817-1831.

Baird, Douglas G.; Gertner, Robert H.; Picker, Randal C. (1998), *Game Theory and the Law*. Harvard University Press.

Baird, Douglas; Jackson, Thomas (1984), Information, Uncertainty, and the Transfer of Property. *The Journal of Legal Studies*, Vol. 13, No. 2, 299-320.

Бајец, Јуриј (1975), Субвенције. *Економски лексикон*, Савремена администрација, Београд, 1323.

Bar, Christian von; Drobniг, Ulrich (2004), *The Interaction of Contract Law and Tort and Property Law in Europe, A Comparative Study*. Sellier, European Law Publishers, München.

Батуран, Лука (2015), Економска анализа права прече куповине у Закону о враћању одузете имовине и обештећењу. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, год. 49, бр. 4, 1961-1970.

Батуран, Лука (2012), Субвенционисање куповине станова и станоградње. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, год. 46, бр. 3, Нови Сад, 415-427.

Батуран, Лука (2013), Пренос права својине на пољопривредном и шумском земљишту на страна лица у Србији и другим земљама региона. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, год. 47, бр. 2, Нови Сад, 515-531

Baturan, Luka (2013), Economic analysis of the Ban on Foreigners Acquiring Property Rights on Agricultural Land in Serbia. *Ekonomika poljoprivrede*, vol. LVIII, No. 4, Naučno društvo agrarnih ekonomista Balkana, Institut za ekonomiku poljoprivrede, Beograd, 479-491.

Батуран, Лука (2015), Економска анализа права прече куповине у Закону о враћању одузете имовине и обештећењу. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, год. 49, бр. 4, 1961-1970.

Беговић, Борис (1995), *Економика урбанистичког планирања*. Центар за економске студије, Београд.

Беговић, Борис (2009), Тешкоће израчунавања цене безбедности: теоријски приступ. *Економија и безбедност*, Центар за цивилно-војне односе, Београд.

Беговић, Борис (2011), *Институционални аспекти привредног раста*. Центар за либерално-демократске студије и Службени гласник, Београд.

Беговић, Борис (2016), Правно-економска анализа финансијског посредовања банкарског сектора у Србији: Случај уговора о кредиту. *Право и привреда*, год. 54, бр. 4-6, 317-337.

Беговић, Борис *et al.* (2009), *Од сиромаштва ка просперитету: тржишна решења за привредни раст*. Службени гласник и Центар за либерално-демократске студије, Београд.

Беговић, Борис; Лабус, Мирољуб; Јовановић Александра (2011), *Економија за правнике*, треће издање. Правни факултет Универзитета у Београду.

Беговић, Борис; Матковић, Гордана; Мијатовић, Бошко; Пауновић, Марко (2010), *Социјално становање у Србији*. Центар за либерално-демократске студије и Службени гласник, Београд.

Беговић, Борис; Павић, Владимир (2012), *Увод у право конкуренције*. Правни факултет Универзитета у Београду.

Bickle, James M. (2003), *Value Added Tax: Concepts, Policy Issues, and OECD Experiences*. Novinka Books.

Бјелић, Бранко (2011), *Принципи економије*. Економски факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад.

Благојевић, Борислав Т. (1972), Предговор, I-VIII, у: Крстић, Ђурица(1972), *Евиденција права на непокретностима: упоредни приказ*. Институт за упоредно право, Београд.

Благојевић, Борислав Т. – гл. редактор, (1978), *Правна енциклопедија*, Савремена администрација, Београд.

Богоев, Ксенте (1975), Субвенције у јавним финансијама. *Економски лексикон*, Савремена администрација, Београд, 1324.

Божић, Драгица; Богданов, Наталија; Шеварлић, Миладин (2011) *Економика пољопривреде*, Пољопривредни факултет Универзитета у Београду.

Bonsal, Dudley B.; Borges, Milo A. (1943), Limitations Abroad on Enterprise and Property Acquisition, *Law and Contemporary Problems*, Vol. 11, No. 4, International Trade Barriers, 725-726.

Bouckaert, Boudewijn (2010), Title systems and recordation of interests. *Property Law and Economics*, 2nd Edition. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton.

Буљугић, Миланко (2000), Од катастра земљишта до тзв. јединствене евиденције, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1-6, 204-335;

Burki, Shavid Javed; Perry, Guillermo (1998), *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. The World Bank, Washington (USA).

Varian, Hal R. (2010), *Intermediate Microeconomics* (превод Миркоэкономија: модеран приступ). Економски факултет Универзитета у Београду.

Velencoso, Luz M. Martín (2013), Transfer of Immovables and Systems of Publicity in the Western World: An Economic Approach. *Journal of Civil Law Studies*, No. 6, 141-176.

Veljanovski, Cento (2006), *The Economics of Law*, 2nd Edition. The Institute of Economic Affairs, London.

Ventolo, William L.; Williams, Martha R. (2001), *Fundamentals of Real Estate Appraisal*. 8th Edition, Dearborn Real Estate Education, Chicago, USA.

Вереш, Ђула (1986), Начело савесности и поштења у случају вишеструке продаје исте непокретне ствари. *Право: теорија и пракса*. год. 3, бр. 9, Савез удружења правника Војводине, Нови Сад, 43-46.

Vogel, Hans-Heinrich (2001), Gutgläubenserwerb, Fälschung, Staatshaftung und Identitätsfeststellung im schwedischen Grundstücksrecht. *Aufbruch nach Europa: 75 Jahre Max-Planck-Institut für Privatrecht* (Hrsg. J. Basedow et al.), Tübingen, наведено према: Ђурђевић, Дејан Б. (2014), Јавнобележничка делатност, Београд.

Вујанић, Милица *et al.* (2007), *Речник српскога језика*. Матица српска, Нови Сад.

Вујовић, Игор (2009), *Превара у савременом уговорном праву* (докторска дисертација), Правни факултет Универзитета у Београду.

Вукадин, Емилија; Лабус, Мирољуб (2012), *Економска политика за правнике*. Правни факултет Универзитета у Београду.

Вукићевић, Славољуб; Степић, Даница; Савовић, Данило (2011), Својинскоправна овлашћења странаца на пољопривредном земљишту у Републици Србији, *Економика пољопривреде*, год. LVIII, бр. 4, Београд: Научно друштво аграрних економиста Балкана, Институт за економику пољопривреде, Академија економских наука Букурешт, 534-535.

Вукмировић, Драган (2013), *Попис становиништва, домаћинства и станова 2011. године у Републици Србији*; књига бр. 25: Станови према својини и основу по којем домаћинства користе стан. Републички завод за статистику, Београд.

Вуковић, Михајло (1950), *Основи стварног права*, Школска књига, Загреб.

Вукотић, Јасмина М. (2012). *СТИЦАЊЕ ЗЕМЉИШНОКЊИЖНИХ ПРАВА УПИСОМ У ЈАВНЕ КЊИГЕ* (докторска дисертација). Правни факултет Универзитета у Београду.

Gavella, Nikola (2007), *Stvarnopravni odnos. Stvarno pravo. Svezak I. Narodne novine, Zagreb.*

Гаћеша, Никола (2007), *Земљишни власнички односи у Војводини уочи Другог светског рата*. Матица српска, Нови Сад.

Гамс, Андрија (1980), *Основи стварног права*, научна књига, Београд

Garmaise, Mark J.; Moskowitz, Tobias J. (2004), *Confronting Information Asymmetries: Evidence from Real Estate Markets. The Review of Financial Studies*, Vol. 17, No. 2, Oxford University Press, 405-437.

Георгиевски, Стефан (2000), *Евиденција непокретности. Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1-6, 59-74.

Гостовић, Марко (2000), *Системи јавних регистара земљишта у Европи. Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1-6.

Guhl, T. (1956), *Der Schweizerische Zivilgesetzbuch*, Bern. Наведено према: Круљ, Врлета (1972), *Дејства уговора о купопродаји – својина, предаја, ризик, цена*. Институт за упоредно право Београд.

Dadak, Casimir (2004), *The Case for Foreign Ownership of Farmland in Poland, The Cato Journal*, vol. 24, No 3, Cato Institute, 277-294.

De Soto, Hernando (2001), *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Anywhere Else*. Black Swan, London.

Делибашић, Томица (1993), *Монетарни номинализам и ревалоризација – наплата потраживања и противправна имовинска корист у условима инфлације*. Службени гласник Београд.

Demsetz, Harold (1967), *Toward a Theory of Property Rights. American Economic Review*, Vol. 57, 347-359.

Добросављевић, Светозар (1982), *Извршење на непокретности. Гласник АКВ*, год. 54, бр. 7-8.

Ђорђевић, Живомир С. (1958), *Проблем еквивалентности у облигационом праву*. Савез удружења правника Југославије, Београд.

Ђукић, Ђорђе (1996), *Монетарна власт и стабилност новца*. Литопапир, Чачак.

Ђурђевић, Душанка (1997), *Право својине странаца на стварима. Право – теорија и пракса*, год. 14, бр. 6, Нови Сад.

Ђурђевић, Дејан (2005), Јавнобележнички акти. *Јавнобележничко право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 107-154.

Ђурђевић, Дејан Б. (2014), *Јавнобележничка делатност*, Београд.

Ђуровић, Радомир (1963), Право прече куповине сувласника некретнина, *Југословенска адвокатура*, год. 10, бр. 6, Савез адвокатских комора Југославије, Београд, 13-21.

Ђуровић, Саша; Живић, Предраг; Вуковић, Ђорђе (2010), Web апликација за катастар непокретности применом SOA архитектуре и GIS технологије. *Геодетска служба*, год. 39, бр. 112, Београд.

Eames, Endya M. (1993), Risk of Loss: A Comparative Analysis of U.C.C. Sections 2-509 and 2-510 with Louisiana Civil Code Article 2467. *Southern University Law Review*, Vol. 20, No.2, 441-456.

Elinor, Ostrom (1999), Private and Common Property Rights. *Encyclopedia of Law and Economics*, Edward Elgar, University of Ghent, 332-379.

Енгелс, Фридрих (1949), О стамбеном питању. *Izabrana djela (I)*, Kultura, Zagreb, 508. Наведено према: Поповић, Бошко (1975), Стамбена политика. *Економски лексикон*, Савремена администрација, Београд, 1288.

Ерцеговчевић, Михаило (1992), Утврђивање „истих услова“ код повреде права прече куповине пољопривредног земљишта. *Бранич*, бр. 1, 33-35.

Живковић, Милош (2004), Приказ зборника „Земљишне књиге и јединствена евиденција“. *Бранич*, год. CXVI, бр. 1, 96-105.

Живковић, Милош (2010), *Акцесорност заложних права на непокретностима*. Правни факултет Универзитета у Београду.

Živković, Miloš (2015), Aquisition of Ownership of Real Property by Contract in Serbian Law – Departing the Titulus-Modus System. *Annals*, Belgrade, 112-126.

Зекић, Станислав; Ловре, Ковиљко; Гајић, Миљивој (2009), Трансформација пољопривреде земаља Западног Балкана у периоду транзиције. *Економика пољопривреде*, год. LVIII, бр. 4. Београд: Научно друштво аграрних економиста Балкана, Институт за економику пољопривреде, Академија економских наука Букурешт, 194-198.

Ivkovich, Zoran; Poterba, James M.; Weisbenner, Scott J. (2005), Tax-Motivated Trading by Individual Investors. *American Economic Review*, Vol. 95, No. 5, 1605-1630.

Илић-Попов, Гордана (1994), Правично опорезивање и ефикасно опорезивање. *Правни живот*, бр. 11-12, Удружење правника Србије, Београд.

Јелић, Рајко (2013), *Јавна својина и сродни облици*. Досије студио, Београд.

Jelčić, Božidar (1988), *Nauka o financijama i finansijsko pravo*. Informator, Zagreb.

Jelčić, Olga (2011), *Poljoprivredno zemljište – korišćenje, prenamjena i raspolaganje*, Hrvatska gospodarska komora – Sektor za trgovinu, Šesnaesti forum poslovanja nekretninama, 1-18.

- Јовановић, Александра (1998), *Увод у економску анализу права*. Правни факултет Универзитета у Београду.
- Јовановић, Александра (2008), *Теоријске основе економске анализе права*. Правни факултет Универзитета у Београду.
- Јововић, Дејан (2011), *Динар и девизни курс*. Прометеј, Београд.
- Jowsey, Ernie (2011), *Real Estate Economics*. Palgrave and Macmillan.
- Josipović, T. (2003), *Pravni promjet nekretnina u Europskoj uniji – Prilagodba hrvatskog pravnog poretka europskom*. Zagreb, Narodne novine.
- Kaplow, Louis; Shavell, Steven (2002), *Economic Analysis of Law. Handbook of Public Economics*, (ed. Auerbach, Alan J. and Feldstein, Martin S.), Elsevier, New York, 1661-1784.
- Карамарковић, Лепосава (2000), Систем земљишних књига и јединствене евиденције, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1-6, 100-120.
- Карамарковић, Лепосава (2001), Вишеструка продаја исте непокретности. *Право – теорија и пракса*, год. 18, бр. 4, Савез удружења правника Војводине, Нови Сад, 25-26.
- Караникић-Мирић, Марија (2015), Уговорена форма уговора о отуђењу непокретности. *Српска политичка мисао*, год. 22, вол. 48, бр. 2, 313-339.
- Kahan, Marcel; Sundaram, Rangarajan K. (2012), First-Purchase Rights: Rights of First Refusal and Rights of First Offer. *American Law and Economics Review*, Oxford University Press, vol. 14, No. 2, 331-371.
- Кеча, Ранко (1993), *Земљишно право управни режим пољопривредног земљишта*, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет у Новом Саду, 34.
- Kirschen, E.S. et al. (1964), *Economic Policy in Our Time*. North-Holland, Amsterdam.
- Klemperer, Paul (2004), *Auctions: Theory and Practice*. New Jersey, Princeton University Press; наведено према: Трифуновић, Дејан (2012), Аукције. Економски факултет Универзитета у Београду 183-185.
- Кнежевић-Поповић, Драгана (2011), Читање јавнобележничких исправа. *Право и политика*, год. 4, бр. 2, Нови Сад, 9-22.
- Ковачевић, Маја (2015), Грађани и партије у изборним процесима у Европској унији: Принципал без утицаја, агенти без одговорности? *Српска политичка мисао*, год. 22, бр. 1, 163-178.
- Ковачевић-Куштримовић, Радмила; Лазић, Мирослав (2006), *Стварно право*. Ниш.
- Константиновић, Михаило (2006), *Облигације и уговори: скица за Законик о облигацијама и уговорима*. Службени гласник СЦГ, Београд.
- Крнета, Славица (1983), Примједба поводом нацрта закона о премјеру и катастру некретнина. *Адвокатура Босне и Херцеговине*, бр. 9.

- Круљ, Врлета (1972), *Дејства уговора о купопродаји – својина, предаја, ризик, цена*. Институт за упоредно право Београд.
- Круљ, Врлета (1973), *Новац и новчане обавезе у унутрашњем и међународном праву*. Институт за упоредно право и Савремена администрација, Београд.
- Кубурић, Мирослав (2008), Дигитализација катастарских планова у Србији и Хрватској. *Геодетска служба*, год. 37, бр. 109-110.
- Labus, Miroljub (2013), Exchange rate and Repo Interest in Serbia: What Happened in 2012 and Lessons for Industrialization. *Ekonomika preduzeća*, vol. 61, br. 1-2. Beograd.
- Laffont, Jean-Jacques; Martimort, David (2001), *The Theory of Incentives I: The Principal-Agent Model*, <https://gnunet.org/sites/default/files/Laffont%20%26%20Martimort%20-%20The%20Theory%20of%20Incentives.pdf>
- Lang, A. G. (1984), Computerised Land Title and Land Information. *Monash University Law Review*, Vol. 10, December, Melbourne, 196-220.
- Lawrence, J. Kotlikoff; Lawrence H. Summers (1987), *Handbook of Public Economics*. North Holland, 1043-1092.
- Lipsey, R.G. and Lancaster, K. (1956-57), The General Theory of Second Best. *Review of Economics Studies*, Vol. 24, 11-32.
- Мандић, Милош (1983), О неким узроцима несклада земљишнокњижног и стварног стања на подручју својинских односа везано за Нацрт закона о премјеру и катастру некретнина. *Адвокатура Босне и Херцеговине*, бр. 33-36, Заједница Адвокатских комора БиХ, Сарајево, 22-29.
- Марковић, Ратко (2008), *Уставно право и политичке институције*. Правни факултет Универзитета у Београду.
- Mason, James R. Jr. (1994): „Pssst, Hey Buddy, Wanna Buy a Country?“ An Economic and Political Analysis of Federal and State Laws Governing Foreign Ownership of United States Real Estate. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 27, No. 2, 470-473.
- Маџар, Љубомир (1995), *Својина и реформа – књига 2*. Економски институт и Институт економских наука, Београд.
- Meade, James (1955), *Trade and Welfare: Mathematical Supplement*. Oxford University Press, Oxford.
- Medema, Steven G.; Zerbe, Richard O. Jr, (1999), The Coase Theorem. *Encyclopedia of Law and Economics*, Edward Elgar and University of Ghent, 836-892.
- Meichsner, Vjekoslav (1975), Девизе. *Економски лексикон*, Савремена администрација, Београд, 175.
- Meichsner, Vjekoslav (1975), Заштитне клаузуле. *Економски лексикон*, Савремена администрација, Београд, 1515.

- Meichsner, Vjekoslav (1975), Валута. *Економски лексикон*, Савремена администрација, Београд, 1457-1458;
- Merril, Sally *et al.* (1999), *Housing and the Macro Economy: Tax Reform and Alternative Subsidy Policies for Housing*, The Urban Institute, Washington.
- Милков, Драган (2011), Експропријација – између приватног и јавног. *Анали Правног факултета у Београду*, год. 59, бр. 2, 43-62.
- Милошевић Љубиша (1965), Има ли места законском праву прече куповине у корист сувласника земљишта по нашем праву, *Анали Правног факултета у Београду*, год 13, бр. 1-2, Београд.
- Мојашевић, Александар (2009), *Економска анализа накнаде штете* (магистарски рад). Правни факултет Универзитета у Београду.
- Мојовић, Ирена (2011), Нотарска јавна извршна исправа. *Правна ријеч*, год. 8, бр. 28, Бања Лука.
- Мојовић, Ирена (2013), *Нова правна рјешења о регистрацији пословних субјеката – улога нотара*. Фондација центар за јавно право. 6.Званични сајт Нотарске коморе Републике Српске, http://notarrs.com/aktuelnosti/fotosi/Irena_Mojovic.pdf.
- Moјović, Nikola (1988), *Prelaz rizika kod kupoprodajnog ugovora „Periculum rei Venditae“*. NIO Službeni list SRBiH, Sarajevo.
- Murray, Peter (2007), *Real Estate Conveyancing in 5 European Union Member States: A Comparative Study*. Conseil des Notariats de l'Union Européenne, Brussels (B).
- Murray, Peter L.; Stürner, Rolf (2010), *The Civil Law Notary – Neutral Lawyer for the Situation*. Verlag C.H. Beck München.
- Musgrave, Richard (1973), *The Theory of Public Finance* (Теорија јавних финансија – Студија из области јавне привреде), Научна knjiga, Beograd.
- Muthoo, Abhinay (1999), *Bargaining Theory with Applications*. Cambridge University Press.
- Myerson, Roger B. (1997), *Game Theory: Analysis of Conflict*. Harvard University Press, Cambridge.
- McLure, Charles (2002), Thinking Straight about the Taxation of Electronic Commerce: Tax Principles, Compliance Problems, and Nexus. *Tax Policy and the Economy*, Vol. 16. MIT Press, Cambridge, 115-140.
- McFadyen, Stuart (1976), The Control of Foreign Ownership of Canadian Real Estate. *Canadian Public Policy/ Analyse de Politiques*, Vol. 2, No. 1, University of Toronto Press, 65-77.
- Napel, Stefan (2012), *Bilateral Bargaining: Theory and Applications*. Springer Science and Business Media.

Николић, Душан (1996), Титулари законског права прече куповине пољопривредног земљишта. *Гласник АКВ*, год. 68, књ. 56, бр. 9 (септембар), 334-335.

Nicholson, M.; Willis, K.G. (1991), Costs and benefits of housing subsidies to tenants from voluntary and involuntary rent control: a comparison between tenures and income groups. *Applied Economics*, Vol. 23, 1103-1115.

Орлић, Миодраг (1969), Продаја сувласничког дела стамбене зграде. *Југословенска адвокатура*, бр. 1-2.

Орлић, Миодраг (1978), Право прече куповине. *Енциклопедија имовинског права и права удруженог рада*, том II, Службени лист СФРЈ, Београд.

Орлић, Миодраг (2000), Увођење и обнављање земљишних књига (предлог за најпогоднију врсту јавних регистара непокретности) за XXI век. *Гласник АКВ*, Нови Сад.

Орлић, Миодраг (2000), Увођење и обнављање земљишних књига. *Анали Правног факултета у Београду*.

Osborne, Martin J.; Rubinstein, Ariel (1993), *A Course in Game Theory*, MIT Press, Cambridge.

Павковић, Небојша (1972), *Право прече куповине у обичајном праву Срба и Хрвата* (докторска дисертација), Београд.

Panther, Stephan (1999) Non-Legal Sanctions. *Encyclopedia of Law and Economics*, Edward Elgar, University of Ghent, 999-1028.

Пејановић, Радован (2006), Транзиција, систем вредности и отпори променама. *Савремена пољопривреда*, год. 55, бр. 5, 28-35.

Пејановић, Радован; Његован, Зоран; Тица, Недељко (2007), *Транзиција – рурални развој и аграрна политика*. Пољопривредни факултет Универзитета у Новом Саду и Економски институт Београд.

Перовић, Слободан (1964), *Формални уговори у грађанском праву*, Београд.

Перовић, Слободан (1968), *Облигационо право (I) – Општа теорија уговора*. Научна књига, Београд.

Перовић, Слободан; Стојановић, Драгољуб (1980), *Коментар Закона о облигационим односима*. Правни факултет Универзитета у Крагујевцу.

Петровић Драгољуб (1994), Начело савесности и поштења код двоструке продаје непокретности. *Правни живот*, год. 43, бр. 9-10, Београд, 773-782.

Петровић, Драгољуб (1991), Двострука продаја исте непокретности. *Правни живот*, год. 41, бр. 11-12, Београд.

Петровић, Мита (1897), *Финансије и установе обновљене Србије до 1842*. Св. 1, Министарство финансија, Београд.

Попов, Даница (2009), *Грађанско право (општи део)*, шесто изд. Правни факултет Универзитета у Новом Саду.

Попов, Ђорђе (2008), Значај иностраних инвестиција за привредну стабилност Србије. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, год. 42, бр. 1-2, Нови Сад, 29-44.

Попов, Ђорђе (2008), Подстицаји и контрола иностраних инвестиција. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, год. 42, бр. 3, Нови Сад.

Попов, Ђорђе (2011), *Процеси у светској привреди и Србија*. Правни факултет Универзитета у Новом Саду.

Попов, Ђорђе (2012) Утицај валутне клаузуле и девизног курса на стање привреде Србије. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, год. 46, бр. 3, Нови Сад.

Попов, Ђорђе (2012), Утицај валутне клаузуле и девизног курса на стање привреде Србије, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, год. 46, бр. 3, Нови Сад.

Поповић, Бошко (1975), Стамбена политика. *Економски лексикон*, Савремена администрација, Београд, 1288.

Поповић, Дејан (1983), *Економски ефекти посредних пореза*. Правни факултет Универзитета у Београду, Београд.

Поповић, Дејан (1997), *Наука о порезима и пореско право*. Правни факултет Универзитета у Београду, Београд.

Поповић, Славољуб (1996), Теорија о злоупотреби овлашћења у управном праву, *Злоупотреба права – зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Нишу, 205-214.

Поповић, Дејан (2013), *Пореско право*. Десето издање, Правни факултет Универзитета у Београду.

Прокопијевић, Мирослав (2010), *Пољопривредна политика и политика заштите животне средине*. Толички центар за демократију и људска права, Прокупље.

Прокопијевић, Мирослав (2009), *Европска унија: увод*, 2. допуњено издање, Службени гласник, Београд.

Posner, Richard A. (1998), *Economic Analysis of Law*. Aspen, New York.

Qin Xiaojing (2011), Foreigners' Right to Acquire Land under International. *Manchester Journal of International Economic Law*, Vol. 8, No 1, 57-100.

Real Property Law and Procedure in the European Union – General Report, European University Institute Florence / European Private Law Forum, Deutsches Notarinstitut Würzburg, 2005.

Renou, Ludovic (2009), Commitment Games. *Games and Economic Behaviour*. No. 66, 488-505.

Рикаловић, Гојко (2003), *Приватизација и земљишне реформе у пољопривреди*. Виша пословна школа у Новом Саду.

Risk, Richard C. B. (1971), *The Records of Title to Land: A Plea for Reform*. *The University of Toronto Law Journal*, Vol. 21, No. 4, Toronto.

Ристић, Жарко; Дабић, Радивој (2010), *Фискална теорија и политика – пореска и буџетска економија*. Београд, 167-168.

Ристић, Радивоје (1934), *Ризик код куповине и продаје*. Славија, Нови Сад.

Ritaine, Eleanor Cashin (2011), *National Report on the Transfer of Movables in France*. *National Reports on the Transfer of Movables in Europe*. Vol. IV (France, Belgium, Bulgaria, Poland, Portugal). Sellier, European Law Publishers.

Rongxin, Zeng (2012), *Real Estate Operations and Notary System at Civil Law Legal System*. *US-China Law Review*, Vol. 9, 547-559.

Рочкомановић, Милорад (1979), *Реципроцитет у међународном приватном праву*, докторска дисертација, Београд.

Салма, Јожеф (1983), *Форма облигационих уговора*, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, фод. XVII, бр. 1-3, Нови Сад.

Салма, Јожеф (1992), *Експропријација и потпуна накнада*. *Правни живот*, бр. 11-12.

Самарџић, Стефан (2015), *Досадашња примена Закона о враћању одузете имовине и обештењењу*, Министарство правде РС и GIZ.

Samuelson, Paul A.; Nordhaus, William D. (2000), *Economics (Ekonomija, prevod)*, Mate doo, Zagreb.

Sandford, Cedric (2000), *Why Tax Systems Differ: A Comparative Study of the Political Economy of Taxation*, Fiscal Publications, Bath.

Sevic, Zeljko (1999), *Law and Economics in Serbia*. *Encyclopedia of Law and Economics*, Edward Elgar, University of Ghent, 337-380.

Симоновић, Драгољуб (1998), *Реафирмација земљишних књига*. *Правни живот*, бр. 10, 767-780.

Симоновић, Ивана (2012), *Реституција у грађанском праву: домаћаји примене* (докторска дисертација). Правни факултет Универзитета у Нишу.

Simons, Henry (1938), *Personal Income Taxation: the Definition of Income as a Problem of Fiscal Policy*. University of Chicago Press, Chicago.

Somogyi, Sándor (2004), *Zemljišna politika Mađarske u sklopu prijema u Evropsku uniju*, *Zbornik radova*, Naučni institut za ratarstvo i povrtarstvo Novi Sad, br. 40, 23-34.

Спаић, Војислав (1971), *Грађанско право: општи дио и стварно право*, Универзитет у Сарајеву,

Sparkes, Peter (2007), *European Land Law*, Portland (USA), Hart Publishing.

Станивуковић, Маја (1989), *Стварна права странаца* – магистарски рад, Нови Сад.

Станивуковић, Маја (1996), Својина и друга стварна права странаца на некретнинама у Југославији. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, год. 30, бр. 1-3, Нови Сад.

Станивуковић, Маја (1996), Својина и друга стварна права странаца на некретнинама у Југославији. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, год. 30, бр. 1-3, Нови Сад.

Станковић, Обрен; Орлић, Миодраг (1982), *Стварно право*, друго издање. Научна књига, Београд.

Станојевић, Јован (2000), Јединствена евиденција – напредан систем регистровања непокретности. *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1-6, 419-424.

Станојевић, Славко (2015), Форма уговора о промету непокретности из угла Републичког геодетског завода – подобност уговора о промету непокретности у форми јавнобележничког записа за упис у Катастар непокретности (допринос решавању спорног питања). *Правни инструктор*, бр. 88, Параграф лекс – Београд.

Стевановић, Симо (2009), *Развој тржишне производње у пољопривреди Републике Србије*. Друштво аграрних економиста Србије и Пољопривредни факултет Универзитета у Београду, Београд.

Steudler, Daniel; Törhönen, Mika-Petteri; Pieper, Gertrude (2010), *FLOSS in Cadastre and Land Registration: Opportunities and Risks*. FIG and FAO.

Стефановић, Златко (2010), Коментар допуна Закона о промету непокретности, *e-Press*, бр. 320.

Stiglic, Joseph E. (2013), *Economics of the Public Sector (Ekonomija javnog sektora, prevod)*. Ekonomski fakultet, Beograd.

Stiglitz, Joseph E. (1982), Self-Selection and Pareto Efficient Taxation. *Journal of Public Economics*, vol. 17, 213-240.

Stiglitz, Joseph E. (1987), Pareto Efficient and Optimal Taxation and the New Welfare Economics. *Handbook of Public Economics*, North Holland, 991-1041.

Стојановић, Божо (2005), *Теорија узара: елементи и припрема*. Институт за европске студије, Службени гласник, Београд.

Стојановић, Драгољуб (1977), *Стварно право*, Службени лист СФРЈ, Београд.

Стојановић, Драгољуб; Поп-Георгијев, Димитар (1986), *Коментар Закона о основним својинскоправним односима*. Треће проширено издање, Сл. лист СФРЈ, Београд.

Стојановић, Зоран; Перић, Обрад (2009), *Кривично право: посебни део*, Тринаесто издање, Правна књига, Београд.

Shavell, Steven (1986), The Judgement Proof Problem. *International Review of Law and Economics*, No. 6, Elsevier, 45-58.

Shavell, Steven (2002), *Economic Analysis of Accidental Law*. Harvard Law School, Cambridge.

Shavell, Steven (2009), *Foundations of Economic Analysis of Law (Temelji ekonomske analize prava)*. Mate doo, Zagreb.

Schäfer, Hans-Bernd; Ott, Claus (2004), *The Economic Analysis of Civil Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham UK, Northampton MA, USA.

Tait, Alan A. (1988), *Value Added Tax: Practice and Problems*. International Monetary Fund.

Татић, Игор (2011), *Опорезивање имовине у Републици Србији*. Београд.

Татић, Милен (1977), *Закон о порезу на промет непокретности и права са стручним објашњењима*, НИУ Службени гласник, Београд.

Teichman, Doron (2010), Old Habits Are Hard to Change: A Case Study of Israeli Real Estate Contracts. *Law & Society Review*, Vol. 44, No. 299-329.

Тодоровић, Војислав (1991), Права странаца на непокретностима у Југославији. *Правни живот*, год. 41, бр. 11-12, Београд, 1347.

Тодоровић, Милан (1930), *Наука о финансијама*. Том 1, Геца Кон, Београд.

Tracht, Marshall E. (1999), Co-ownership and Condominium. *Encyclopedia of Law and Economics*, Edward Elgar, University of Ghent, 62-89.

Трифунковић, Дејан (2012), *Аукције*. Економски факултет Универзитета у Београду.

Ћосић, Ненад (2000), Досадашња искуства и разлози за увођење евиденције. *Анали Правног факултета у Београду*, 1-6, стр 412-418;

Fineberg, Allen P. (1979), Risk of Loss in Executory Contracts for the Sale of Real Property. *Columbia Journal of Law and Social Problems*, Vol. 14, No. 4, 453-490.

Fudenberg Drew; Tirole, Jean (1991), Moral Hazard and Renegotiation in Agency Contracts. *Econometrica*, vol. 58, 1279-1320

Haig, Robert M. (1921), The Concept of Income — Economic and Legal Aspects. The Federal Income Tax. *Columbia University Press*, New York, 1-28;

Hart, D. Oliver (1988), Incomplete Contracts and the Theory of the Firm. *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 4, No. 1, 119-139.

Hart, D. Oliver (1995), *Firms, Contracts, and Financial Structure*. Clarendon Press, Oxford.

Хаџибеговић, Хамид (1966), *Главарица у Османској држави*. Оријентални институт, Сарајево.

Хибер, Драгор (1998), Консолидација права својине и земљишнокњижни систем (поводом књиге – упутства за ваљано вођење земљишних књига), *Земљишнокњижни поступак* (1. фототипско издање), Правни факултет Универзитета у Београду, I-XIII.

Хибер, Драгор (1998), *Својина у транзицији – реприватизација и повратак начелу неповредивости права својине*. Правни факултет Универзитета у Београду.

Хибер, Драгор (2010), Са нотарима у Европу. Фокус, јулски број, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 14-20.

Хибер, Драгор; Живковић, Милош (2015), *Обезбеђење и учвршћење потраживања*. Правни факултет Универзитета у Београду.

Hill, Charles; Jones, Gareth (2009), *Essentials of Strategic Management* (2nd edition), South-Western, Mason (OH-USA).

Holmes, Kevin (2001), *The Concept of Income, A multidisciplinary analysis*. IBFD, Amsterdam.

Howenstine, Emanuel J. (1975), The Changing Roles of Housing Production Subsidies and Consumer Housing Subsidies in European National Housing Policy, *Land Economics*, Vol. 51, No. 1, 86-94.

Хрустић, Хасиба (2007), *Јавне финансије и пореско право*. Београд.

Calabresi, Guido (1970), *The Cost of Accidents: A Legal and Economic Analysis*. Yale University Press, New Heaven, CT.

Царић, Славољуб В. (2006), *Право странаца на непокретности*, Београд.

Цветић, Раденка (2011), Састав катастра непокретности, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, год. 45, бр. 2, Нови Сад, 155-165.

Цветић, Раденка (2002), *Право прече куповине*. СЦИ, Нови Сад.

Цветић, Раденка (2009), *Савремена евиденција непокретности*. Београд

Цветић, Раденка (2009а), Начела катастра непокретности. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, год. 43, бр. 1, Нови Сад, 107-134.

Цветић, Раденка (2015), Домашај начела уписа и начела поуздања у катастар непокретности у нашој судској пракси. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, год. 49, бр. 3, Нови Сад, 1017-1036.

Coase, Ronald H. (1937), The Nature of the Firm. *Economica*, Vol. 4, 386-405.

Coase, Ronald H. (1960), The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, 1-44.

Coleman, Jules L. (1992), *Risks and Wrongs*. Cambridge University Press.

Cooter, Robert; Ulen, Thomas (2000), *Law and Economics*, Third Edition. Addison-Wesley Longman.

Cooter, Robert; Ulen, Thomas (2007), *Law & Economics*, Fifth edition. The Addison Wesley.

Csák, Csilla; Nagy, Zoltán (2011), Regulation of Obligation of Use Regarding the Agricultural Land in Hungary, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Univerziteta u Novom Sadu*, год. XLV, br. 2, Novi Sad, 541-550.

Choi, Albert (2009), Rent Extracting Theory of Right of First Refusal. *Journal of Industrial Economics*, vol. 57, 252-264.

Чогурић, Радован (2000), Критички осврт на Закон о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1-6, 75-87.

Шајновски, Агир (1975), Банкарски систем. *Економска енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 70-71.

Шобат, Марија; Стојшић, Ивана (2009), Извршни поступак и повреда права на правично суђење - европски контекст и ново српско законодавство", *Анали Правног факултета у Београду*, год. 57, бр. 2, 354-373.

Шошкић, Бранислав (1971), *Теорија вредности – класична економска анализа*. Савремена администрација и Институт за економска истраживања, Београд.

ПРОПИСИ

Аустријски грађански законик (1811), Просвета, Београд, 1921.

Грађански законик за Краљевину Србију – Српски грађански законик (1844). Космос, Београд, 1990.

Закон о адвокатури. *Сл. гласник РС*, бр. 31/2011, 24/2012.

Закон о ванпарничном поступку, *Сл. гласник СРС*, бр. 25/1982, 48/1988 и *Сл. гласник РС*, бр. 46/1995, 18/2005, 85/2012, 45/2013, 55/2014, 6/2015, 106/2015.

Закон о девизном пословању (1989). *Сл. лист СФРЈ*, бр. 85/89.

Закон о девизном пословању (2006), *Сл. гласник РС*, бр. 62/2006, 31/2011, 119/2012, 139/2014.

Закон о девизном пословању и кредитним односима са иностранством СФРЈ (1977). *Сл. лист СФРЈ*, бр. 15/77.

Закон о девизном пословању СФРЈ (1972). *Сл. лист СФРЈ*, бр. 36/72.

Закон о државном премеру и катастру (1992). *Сл. гласник РС*, бр. 83/1992, 12/1996, 15/1996, 25/2002.

Закон о државном премеру и катастру (2009). *Сл. гласник РС*, бр. 72/2009, 18/2010, 65/2013, 15/2015, 96/2015.

Закон о извршењу и обезбеђењу. *Сл. гласник РС*, бр. 31/11, 99/11, 109/11, 109/13, 55/14, 139/14.

Закон о јавним набавкама РС. *Сл. гласник РС*, бр. 124/2012, 14/2015, 68/2015.

Закон о јавној својини. *Сл. гласник РС*, бр. 72/2011, 88/2013, 105/2014.

Закон о јавном бележничтву. *Сл. гласник РС*, бр. 31/2011, 85/2012, 19/2013, 55/2014, 93/2014, 121/2014, 6/2015, 106/2015.

Закон о Народној банци Србије. *Сл. гласник РС*, бр. 72/2003, 55/2004, 85/2005, 44/2010, 76/2012, 106/2012, 14/2015, 40/2015.

Закон о облигационим односима. *Сл. лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89, *Сл. лист СРЈ*, бр. 31/93, *Сл. лист СЦГ*, бр. 1/2003.

Закон о основама својинскоправних односа. *Сл. лист СФРЈ*, бр. 6/80, 36/90; *Сл. лист СРЈ*, бр. 29/96; *Сл. гласник РС*, бр. 115/2005.

Закон о парничном поступку. *Сл. гласник РС*, бр. 72/2011, 49/2013, 74/2013, 55/2014.

Закон о подстицању грађевинске индустрије Републике Србије у условима економске кризе. *Сл. гласник РС*, бр. 45/2010, 99/2011.

Закон о пољопривредном земљишту. *Сл. гласник РС*, бр. 62/2006, 65/2008, 41/2009.

Закон о порезима на имовину. *Сл. гласник РС*, бр. 26/2001; *Сл. лист СРЈ*, бр. 42/2002; *Сл. гласник РС*, бр. 80/2002, 80/2002, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012, 47/2013, 68/2014.

Закон о порезу на додату вредност. *Сл. гласник РС*, бр. 84/2004, 86/2004, 61/2005, 61/2007, 93/2012, 108/2013, 6/2014, 68/2014.

Закон о порезу на доходак грађана (1991). *Сл. гласник РС*, бр. 76/91, 9/92, 20/92, 76/92, 20/93, 22/93, 48/93, 51/93, 67/93, 19/94, 20/94, 28/94.

Закон о порезу на доходак грађана (1994). *Сл. гласник РС*, бр. 43/94, 74/94, 53/95, 1/96, 12/96, 24/96, 39/96, 52/96, 54/96, 16/97, 60/97, 20/98, 42/98, 18/99, 21/99, 25/99, 27/99, 33/99, 48/99, 54/99.

Закон о порезу на доходак грађана (2001). *Сл. гласник РС*, бр. 24/2001, 80/2002, 80/2002, 135/2004, 62/2006, 65/2006, 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011, 7/2012, 93/2012, 114/2012, 8/2013, 47/2013, 48/2013, 108/2013, 6/2014, 57/2014, 68/2014, 5/2015, 112/2015.

Закон о порезу на промет непокретности и права САПВ (1972). *Сл. лист САПВ*, бр. 25/72, 3/76, 15/78.

Закон о порезу на промет непокретности и права САПВ (1985). *Сл. лист САПВ*, бр. 20/85.

Закон о порезу на промет непокретности и права СРС (1971). *Сл. гласник СРС*, бр. 51/71 и 16/73.

Закон о порезу на промет непокретности и права СРС (1977). *Сл. гласник СРС*, бр. 20/77.

Закон о потврђивању Оквирног уговора о зајму између Банке за развој Савета Европе и Републике Србије Ф/П 1720. *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, бр. 8/2011.

Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, *Сл. гласник РС - Међународни уговори*, бр. 83/2008.

Закон о промету непокретности (1998). *Сл. гласник РС*, бр. 42/1998, 111/2009.

Закон о промету непокретности. *Сл. гласник РС*, бр. 93/2014, 121/2014, 6/2015.

Закон о социјалном становању. *Сл. гласник РС*, бр. 72/09.

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

Закон о судским таксама. *Сл. гласник РС*, бр. 28/94, 53/95, 16/97, 34/2001, 9/2002, 29/2004, 61/2005, 116/2008, 31/2009, 101/2011, 93/2012, 93/2014.

Закон о утврђивању и распоређивању целокупног прихода и дохотка. *Сл. лист СФРЈ*, бр. 62/77, 70/80.

Јавнобележничка тарифа. *Сл. гласник РС*, бр. 91/2014, 103/2014, 138/2014.

Кривични законик. *Сл. гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014.

Национална стратегија социјалног становања. *Сл. гласник РС*, бр. 13/2012.

Нацрт Грађанског законика РС (мај 2015),

<http://arhiva.mpravde.gov.rs/lt/articles/zakonodavna-aktivnost/gradjanski-zakonik/>

Немачки грађански законик (1900). Библиотека упоредног права, Београд 1940.

Одлука о образовању радне групе за предлагање мера у циљу подршке грађевинској индустрији Републике Србије. *Сл. гласник РС*, бр. 96/2010.

Одлука о оснивању Републичке агенције за становање. *Сл. гласник РС*, бр. 56/2011.

Општи имовински законик за Кнежевину Црну Гору (1888). Унирекс, Београд, 1999.

Основни закон о промету непокретности и права СФРЈ. *Сл. лист СФРЈ*, бр. 12/65, 32/68.

Правилник о висини таксе за пружање услога Републичког геодетског завода. *Сл. гласник РС*, бр. 116/13, 5/14, 8/14, 120/14 и 29/15. Закон о републичким административним таксама. *Сл. гласник РС*, бр. 43/03, 51/03, 53/04, 42/05, 61/05, 101/05, 42/06, 47/07, 54/, 5/09, 54/09, 35/10, 50/11, 70/11, 55/12, 93/12, 47/13, 65/13.

Правилник о вођењу посебне евиденције о уговорима о промету непокретности. *Сл. гласник РС*, бр. 4/2010.

Правилник о садржини и обрасцу изјаве купца стана да купује први стан за себе, односно за себе и одређене чланове његовог породичног домаћинства. *Сл. гласник РС*, бр. 63/07.

Резолуција о придруживању Европској унији, *Сл. гласник РС* бр. 112/2004.

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

Стратегија развоја пољопривреде Србије (2005). *Сл. гласник РС*, бр. 55/05, 71/05

Тарифа о наградама и накнадама трошкова за рад адвоката. *Сл. гласник РС*, бр. 121/2012.

Уговор о функционисању Европске уније. Приредио: Јањевић, Милутин (2009), *Консолидовани уговор о Европској унији – од Рима до Лисабона*. Службени гласник, Београд.

Уредба о мерама подршке грађевинској индустрији кроз дугорочно стамбено кредитирање у 2011. години. *Сл. гласник РС*, бр. 1/2011, 3/2011, 12/2011, 87/2011.

Уредба о мерама подршке грађевинској индустрији кроз дугорочно стамбено кредитирање у 2012. години. *Сл. гласник РС*, бр. 4/2012.

Уредба о мерама подршке грађевинској индустрији кроз дугорочно стамбено кредитирање у 2013. години. *Сл. гласник РС*, бр. 124/2013, 12/2013, 71/2013, 113/2013.

Уредба о мерама подршке грађевинској индустрији кроз субвенционисање каматне стопе за стамбене кредите и дугорочно стамбено кредитирање у 2009. години. *Сл. гласник РС*, бр. 77/2009, 78/2009, 96/2009, 103/2009.

Уредба о мерама подршке грађевинској индустрији кроз субвенционисање камате по кредитима за финансирање стамбене изградње у 2010. години. *Сл. гласник РС*, бр. 4/2010.

Уредба о мерама подршке грађевинској индустрији кроз субвенционисање камате по кредитима за финансирање стамбене изградње у 2011. години. *Сл. гласник РС*, бр. 44/2011, 89/2011 и 93/2011.

Уредба о мерама подршке грађевинској индустрији кроз субвенционисање камате за стамбене кредите и дугорочно стамбено кредитирање у 2010. години. *Сл. гласник РС*, бр. 2/2010, 4/2010, 50/2010, 72/2010, 76/2010, 94/2010, 98/2010.

Уредба о мерама подршке грађевинској индустрији кроз субвенционисање камате по кредитима за финансирање стамбене изградње у 2010. години. *Сл. гласник РС*, бр. 4/2010.

Уредба о мерама подршке грађевинској индустрији кроз субвенционисање камате по кредитима за финансирање стамбене изградње у 2011. години. *Сл. гласник РС*, бр. 44/2011, 89/2011, 93/2011.

Уредба о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом, давања у закуп ствари у јавној својини и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда. *Сл. гласник РС*, бр. 24/2012.

Уредба о утврђивању програма о распореду и коришћењу средстава субвенције опредељених за финансирање Републичке агенције за станове за 2012. годину. *Сл. гласник РС*, бр. 25/2012.

Уредба о утврђивању програма о распореду и коришћењу средстава субвенције опредељених за финансирање Републичке агенције за станове за 2012. годину. *Сл. гласник РС*, бр.14/2013.

Уредба о утврђивању Програма подршке грађевинској индустрији у 2012. години. *Сл. гласник РС*, бр. 4/2012.

Устав Републике Србије. *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006.

СУДСКА ПРАКСА

Закључак са саветовања грађанских и грађанско привредних одељења Савезног суда, републичких и покрајинских врховних судова и Врховног војног суда из 1986. године. *Билтен судске праксе*, бр. 3/1987, Врховни суд Србије, Београд.

Одлука Кр. стола седморице бр. 758. Наведено према: Петровић, Драгољуб (1991), Двострука продаја исте непокретности. *Правни живот*, год. 41, бр 11-12, Београд.

Одлука Врховног суда СР Србије, Гж. 317/62, *Збирка судских одлука из области грађанског права*, Београд, 1972, одл. бр. 1679.

Пресуда Апелационог суда у Новом Саду, Гж. 1495/2012 од 18. априла 2012. године. *Параграфова збирка судске праксе Апелационог суда у Новом Саду*, број 2/2012.

Пресуда Врховног суд Србије, Гж. 729/69, *Збирка судских одлука из области грађанског права*, Београд 1972. одл. бр. 255.

Пресуда Врховног суда Југославије, Гж. 63/66, *Збирка судских одлука*, књ. 11, св. 3. одл. бр. 200.

Пресуда Савезног врховног суда Рев. 2605/62 од 9. мара 1963. године, *Збирка судских одлука*, књ. 8, св. 1, одл. бр. 45.

Рјешење Врховног суда Хрватске, Гж. 663/65, *Преглед судске праксе Врховног суда Хрватске* у години 1964. и 1965. одл. бр. 126.

СРЕДСТВА ИНФОРМИСАЊА

Авакумовић, Маријана (2014), Држава још не зна шта има. *Политика*, 27. април.

Слатинац, Ј. (2013), Сремски жетеоци задовољни, али и љути. *Политика*, 9. јул.

Васић, Милош (2010), Криминал и државе: Права слика Дарка Шарића. *Време*, бр. 998, Београд, 18. фебруар;

Боаров, Димитрије (2013), Чија је наша земља? *Време*, бр. 1151, Београд, 24. јануар.

Марковић, Радмило (2015), Пресушиле најаве. *Време*, бр. 1289, Београд, 17. септембар.

Мајдин, Зоран (2010), Портрет савременика – Дарко Шарић: Високи службеник међународне нарко-корпорације. *Време*, бр. 1005, Београд, 8. април.

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

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

Агенција Танјуг, званични интернет сајт: <http://www.tanjug.rs>.

Радио Телевизија Србије, званични интернет сајт: <http://www.rts.rs>.

Адвокатска коморе Србије, званични интернет сајт: <http://www.advokatska-komora.co.rs>.

Министарство грађевинарства и урбанизма, званични интернет сајт: <http://www.mgu.gov.rs>.

Народна банка Србије, званични интернет сајт: <http://www.nbs.rs>.

Параграф лекс, званични интернет сајт: <http://www.paragraf.rs>.

Републички завод за статистику, званични интернет сајт: <http://webrzs.stat.gov.rs>.

БИОГРАФИЈА АУТОРА

Рођен 1983. године у Врбасу. Дипломирао је на Правном факултету Универзитета у Новом Саду 2007. године, где је 2010. године стекао и звање дипломирани правник – мастер. Од 2010. године студент докторских студија на Правном факултету Универзитета у Београду, модул економска анализа права, микроекономија и макроекономија.

Уписан у именик адвокатских приправника 2008. године. На Правном факултету Универзитета у Новом Саду изабран у звање сарадника у настави 2008. године, а потом и у звање асистента за наставник предмет Основи економије 2010. године.

Члан Савета Правног факултета Универзитета у Новом Саду од 27. фебруара 2012. године (други мандат). Уредник је рубрике Зборника радова Правног факултета у Новом Саду од 2009. године. Менаџер Зборника радова правног факултета у Новом Саду од 2013. године. Технички уредник Тематског зборника Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније, Нови Сад 2013, 2014. и 2015. године. Уредник Информатора – Интерног гласила Правног факултета Универзитета у Новом Саду био је две године, од 2011. до 2013. године.

Члан Европског удружења за економску анализу права (*European Association of Law and Economics*).

Учествовао је на више међународних и домаћих научних скупова, а до сад је објавио 17 научних радова у страним и домаћим часописима. Такође, учествовао је и на пројектима *Теоријски и практични проблеми стварања и примене права (ЕУ и Србија)* чији је носилац Правни факултет Универзитета у Новом Саду, *Биомедицина, заштита животне средине и право* чији је носилац Министарство науке Републике Србије, и *Legal and Judicial Reform Program* чији је носилац немачка организација за техничку сарадњу GIZ.

Говори енглески и руски језик.

Е-mail: lbaturan@pf.uns.ac.rs.

Објављени научни радови

Cvjetković, Cvjetana; Milošević, Goran; Baturan, Luka (2016): The Fight Against Tax Evasion in the European Union. *International Scientific Conference Archibald Reiss Days: Thematic Conference Proceedings of International Significance*, Vol. III, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade, 101-108.

Батуран Лука (2015), Економска анализа института права прече куповине у Закону о враћању одузете имовине и обештећењу. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, Vol. 49, No. 4, Нови Сад, 1961-1970.

Батуран Лука; Батуран Бранислава (2015), Правно регулисање порођаја ван здравствене установе. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, Vol. 49, No. 3, Нови Сад, 1337-1353.

Батуран Лука (2014), Трговина између Србије и Русије у светлу царинских преференција и међусобних санкција Русије и западних земаља. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, Vol. 48, No. 2, Нови Сад, 431-445.

Батуран Лука (2014), Закуп државног пољопривредног земљишта. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, Vol. 48, No. 3, Нови Сад, 395-406.

Батуран Лука, Максимовић Бојана, Ђуричић Јована (2014), Једнакост плаћања мушке и женске радне снаге за једнак рад. *Право и друштвена стварност*, свеска бр. 2, Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, 379-390.

Батуран Лука (2013), Пренос права својине на пољопривредном и шумском земљишту на страна лица у Србији и другим земљама региона. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, Vol. 47, No. 2, Нови Сад, 515-531.

Baturan Luka (2013), Economic Analysis of the Ban on Foreigners Acquiring Property Rights on Agricultural Land in Serbia. *Економика пољопривреде*, Научно друштво аграрних економиста Балкана, Vol. 60, No. 3, 479-491.

Бањац Никола, Батуран Лука (2013), Систем управљања заштитом природе у Србији. *Правна ријеч*, Vol. 10, No. 36, Удружење правника Републике Српске, Бања Лука, 605-621.

Батуран Лука (2012), Стварање тржишта преносивих дозвола ради смењења емисија гасова који производе ефекат стаклене баште у Републици Србији, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, Vol. 46, No. 2, Нови Сад, 509-521.

Батуран Лука (2012), Субвенционисање куповине станова и станоградње, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, Vol. 46, No. 3, Нови Сад, 415-427.

Cvjetković Cvjetana, Baturan Luka (2012), Establishing the Tradable Permit System for Emitting Greenhouse Gases in Western Balkan Countries. *Journal on Legal and Economic Issues of Central Europe*, Vol. 3, No. 2, STS Science Centre Ltd., London (UK), 27-32.

Батуран Лука (2011), Могућност примене Коузове теореме ради постизања интернализације еколошког трошка у правном систему Републике Србије. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, Vol. 45, No. 3, Нови Сад, 779-793.

Батуран Лука (2011), Оправданост увођења привременог ограничења слободног извоза пшенице у Србији. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, Vol. 46, No. 1, Нови Сад, 535-548.

Ђуричић Јована, Ковачевић Бојана, Батуран Лука (2011), Утицај законодавства на развој органске производње и рурални развој у Србији. *Зборник са научног скупа Савремени трендови у европској економији: импликације за Србију*, Висока пословна школа струковних студија, Нови Сад.

Батуран Лука (2010), Различити системи финансирања Заједничке пољопривредне политике Европске уније. *Правна ријеч*, Vol. 7, No. 24, Удружење правника Републике Српске, Бања Лука, 745-756.

Батуран Лука (2010), Фондови за финансирање заједничке пољопривредне политике Европске уније, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, Vol. 44, No. 3, Нови Сад, 573-583.

Батуран Лука (2009), Настанак и развој заједничке политике рибарства Европске уније до реформи 2002. године. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, Vol. 43, No. 2, Нови Сад, 537-557.

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора: **Лука Батуран**

Број индекса: **дс 29/2010**

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

Економска анализа правног режима за пренос права својине на непокретностима

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

Потпис аутора

У Београду, 17. новембра 2016. године

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора: *Лука Батуран*

Број индекса: *дс 29/2010*

Студијски програм: *Економска анализа права, микроекономија и макроекономија*

Наслов рада: *Економска анализа правног режима за пренос права својине на непокретностима*

Ментор: *др Александра Јовановић, редовни професор
др Драгор Хибер, редовни професор*

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла ради похрањена у **Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис аутора

У Београду, 17. новембра 2016. године

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

Економска анализа правног режима за пренос права својине на непокретностима

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци.
Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

Потпис аутора

У Београду, 17. новембра 2016. године

1. **Ауторство.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.

2. **Ауторство – некомерцијално.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.

3. **Ауторство – некомерцијално – без прерада.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.

4. **Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.

5. **Ауторство – без прерада.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.

6. **Ауторство – делити под истим условима.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.