

# POLJOPRIVREDNO ZEMLJIŠTE I ZEMLJIŠNA POLITIKA

**Prof. dr. sc. Petar GRAHOVAC\***

*U razmjerno dugom povijesnom razdoblju od 1885. do 2005., mogu se razlikovati dva razdoblja u kretanju poljoprivrednih površina: prvo, u kojem su se proširivale (do Drugog svjetskog rata) i drugo u kojem su se smanjivale. Istodobno se pogoršavao odnos između poljoprivrednih površina i broja stanovnika (potrošača)*

*Zbog toga, zemljišna je politika postajala (i ostaje) sve važniji aspekt ukupne politike razvoja poljoprivrede. Zemljišna se politika može, najkraće, definirati kao dio agrarne politike koji se odnosi na poljoprivredno zemljište. Ona primarno obuhvaća: vlasništvo na poljoprivrednom zemljištu, veličinu posjeda, posjedovnu strukturu, uređenje zemljišta i dr.*

*U nas postoji dualno vlasništvo na poljoprivrednom zemljištu u kojem dominira privatno vlasništvo. Prosječna veličina posjeda kontinuirano se smanjuje i među najnižima je u Europi; povećavaju se, ionako velike, neobrađene i zapuštene poljoprivredne površine.*

**Ključne riječi:** *poljoprivredne površine, zemljišna politika, vlasništvo, veličina posjeda, posjedovna struktura*

## UVOD

Ekonomski cilj razvitka poljoprivrede može se definirati kao podmirivanje agregatne potražnje za poljoprivrednim proizvodima i to uz što niže ukupne (društvene) troškove. On se u nas, kao i u drugim zemljama u kojima

---

\* Prof. dr. sc. Petar Grahovac, redoviti profesor Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

ponuda iz domaće proizvodnje zaostaje za potražnjom, nastoji ostvariti dinamiziranjem rasta poljoprivredne proizvodnje.

Tako definirani cilj razvoja poljoprivrede ne samo što je komplementaran nego je i *condicio sine qua non* ostvarivanja ostalih uvelike deriviranih, parcijalnih ciljeva agrarne politike kao što su promjene u strukturi proizvodnje, stabilnost ponude, jačanje konkurentnosti na domaćem i međunarodnom tržištu, zaštita dohotka poljoprivrednika i dr.

Nalazi brojnih stručnih i znanstvenih istraživanja stanja i razvoja hrvatske poljoprivrede, kao i ocjene većeg broja programski prihvaćenih dokumenata o razvoju poljoprivrede korespondiraju s percepcijom najšire javnosti, da poljoprivreda nedovoljno uspješno obavlja svoje primarne zadaće i da je, zbog toga, jedan od važnijih čimbenika koji ograničava brži razvoj sveukupnog gospodarstva. Spomenute ocjene imaju uporište u čitavom nizu analitičkih parametara koji opisuju prehranu stanovništva, snabdijevanje industrije koja kao sirovine koristi proizvode poljoprivrednog podrijetla, izvoz, uvoz, cijene poljoprivrednih proizvoda i dr.

1. Energetska vrijednost prehrambene potrošnje u nas je 2848 kalorija na dan po stanovniku (2005.). Ona je (2002/02) u svijetu 2803, u razvijenim 3314 i nerazvijenim zemljama 2667 kalorija. Bliže smo, dakle, nerazvijenim nego razvijenim zemljama. Istodobno, biokemijski sastav potrošnje hrane pogoršava se u posljednjih dvadesetak godina (1988.-2005.). Naime, udio bjelančevina životinjskog podrijetla u ukupnoj potrošnji bjelančevina smanjio se od 86,7 na 54,5% i zaostaje za razvijenim zemljama. Istodobno, povećao se udio proizvoda od žitarica u ukupnoj potrošnji kalorija: od 32,5 na 34,2%.

2. Deficit vanjskotrgovinske razmjene u 2006. dosegnuo je rekordnu vrijednost: 740 mln USD (izvoz 1215 mln USD i uvoz 1955 mln USD). U prvih šest mjeseci tekuće godine (2007.) nastavljeni su negativni trendovi u vanjskotrgovinskoj razmjeni poljoprivredno-prehrambenih proizvoda. Oni će se do kraja godine, nesumnjivo produbiti, zbog evidentnog smanjenja fizičkog opsega poljoprivredne proizvodnje u 2007. Povijest se u nas ponavlja, kada je riječ o poljoprivredi, ne samo ona iz prošlih vremena, nego i iz posljednjih nekoliko godina (2003.). Nedovoljne oborine (suše) uzimaju svoj danak: poljoprivrednici zbog toga ostvaruju, ionako niske, još i niže dohotke, a potrošači (sveukupno stanovništvo) plaćaju sve više cijene za osnovne prehrambene proizvode, sa svim dalekosežnim posljedicama na životni standard i *in ultima linea* na konkurentnost sveukupnog gospodarstva.

3. Hrvatska je zemlja u regiji u kojoj su najviše cijene prehrambenih proizvoda i bezalkoholnih pića. One su na razini onih primjerice u Nizozemskoj, ali i nešto niže nego u EU (11%), ali gotovo 20% više nego u zemljama regije.

Najnižu cijenu za hranu i bezalkoholna pića plaćaju (2006.) građani Bugarske i Makedonije, a Danci najvišu. Razmjerno visoke cijene poljoprivrednih proizvoda u nas imaju, dakako, dalekosežne i višestruko negativne posljedice i predstavljaju samo koncentrirani odraz svih problema koji opterećuju našu poljoprivredu. ([www.hsi.bf/Gdp\\_e/ECP\\_Food06.htm](http://www.hsi.bf/Gdp_e/ECP_Food06.htm))

4. Fizički opseg poljoprivredne proizvodnje kreće se silaznom putanjom već gotovo tri desetljeća. Naime, indeks poljoprivredne proizvodnje (baza 1957/63) smanjio se od trogodišta 1976/78 do 2003/05: od 149 na 135 ili 9,4%. U istom razdoblju, nažalost, smanjio se i broj stanovnika 2,6%. Može se, dakle, zaključiti da su raspoložive količine poljoprivrednih proizvoda po stanovniku manje danas nego prije tridesetak godina, i to 6,8% !! To je gruba istina i primarni izvor gotovo svih problema povezanih s poljoprivredom.

Postavlja se, dakako, i pitanje identifikacije uzroka stagnacije, pa i niza zadovanja, poljoprivredne proizvodnje u nas u minula tri desetljeća. To je samo prvi, ali i neophodni korak poduzimanja učinkovitih mjera u cilju dinamiziranja proizvodnje i ponude poljoprivrednih proizvoda. Moglo bi ih se identificirati, manji ili veći broj, ovisno o pristupu (ekonomskom, tehničko-tehnološkom, organizacijskom i sl.) kao i o stupnju (dez) agregiranja pojedinih uzroka. U ovom prilogu izdvojen je jedan: zemljišna politika koja primarno uključuje pitanje vlasništva, veličine gospodarstva, posjedovne strukture i sl.

## **1. POLJOPRIVREDNE POVRŠINE**

U razmjerno dugom povijesnom razdoblju, od 1885. do 2005., mogu se razlikovati dva podrazdoblja u kretanju poljoprivrednih površina i načinu njihova korištenja: prvo, u kojem su se proširivale (do Drugog svjetskog rata), i drugo u kojem su se smanjivale. Povećanje poljoprivrednih površina bilo je najuže povezano s istodobnim djelovanjem dvaju ključnih čimbenika: visokog stupnja agrarne prenapučenosti i sporog mijenjanja socijalno- ekonomske strukture stanovništva. Trend proširenja poljoprivrednih površina zaustavljen je Drugim svjetskim ratom. Naime, od prvih desetak poslijeratnih godina, poljoprivredne se površine kontinuirano, iako ne i ravnomjerno smanjuju. Uzrok tomu valja tražiti u sinhroniziranom djelovanju nekoliko faktora. To je prije svega bilo radikalno smanjenje agrarne prenapučenosti. Osim toga, napuštala se proizvodnja na takozvanim marginalnim zemljištima na kojima se nije mogla organizirati rentabilna proizvodnja. Nadalje, razvoj industrije, izgradnja prometnica te proširenje postojećih i izgradnja novih naselja kontinuirano su oduzimali poljoprivredi dio najčešće veoma kvalitetnog zemljišta.

Napokon, djelovanjem prirodnih sila dio poljoprivrednog zemljišta bivao je privremeno, pa i trajno izgubljen za poljoprivrednu proizvodnju.

Struktura poljoprivrednih površina s obzirom na način korištenja zemljišta bila je dosta stabilna, ne samo u drugom podrazdoblju nego iznenađujuće postojana u čitavom razdoblju, duljem od jednog stoljeća. Valja, također primjetiti da je u posljednja dva desetljeća kudikamo najveći dio smanjenja ukupnih poljoprivrednih površina ostvaren smanjenjem oranica. Iskorištavanje zemljišta, naime, pomjeralo se od više (oranice) prema manje (pašnjacima) intenzivnim načinom njegovog korištenja. Ili, drugim riječima, oranične su se površine pretvarale u livade, a one u pašnjake.

Postavlja se ključno pitanje: je li poljoprivredno zemljište u nas oskudan, pa stoga i ograničavajući resurs u razvoju poljoprivrede, ili, pak, u njegovu obilju imamo komparativne prednosti u razvoju poljoprivrede. Odgovor na to pitanje valja, dakako, potražiti korištenjem metode usporedne analize. Rezultat te analize može se sažeti u konstataciju: naša zemlja, na rang listi zemalja u svijetu klasificiranih u pet skupina s obzirom na odnos obrađenih površina i broja stanovnika, nalazi se na samom prijelazu iz srednje bogatih u zemlje siromašne poljoprivrednim zemljištem (Grahovac, 2005 – str. 101.-106.).

Parafrazirajući A. Stebuta, i za R. Hrvatsku se može reći da je pravi “pedološki muzej”. Naime, djelovanjem većeg broja čimbenika, od kojih su najvažniji reljef, klima, matični supstrat, flora, fauna i rad čovjeka, u nas se, kao rijetko gdje u svijetu na relativno malom prostoru razvio veliki broj tipova zemljišta. Tako se na manjem dijelu poljoprivrednog prostora rasprostiru tla visoke pa i najviše prirodne plodnosti, i na većem dijelu tla nižih i niskih bonitetnih skupina.

U prvu skupinu spadaju Černozem (crnica) u najistočnijem dijelu Slavonije i Baranji te duvijalna tla kao mlađi riječni nanosi. Na ta tla otpada oko jedna četvrtina obrađenih površina. Među manje produktivna tla ubrajaju se porapodzolasta tla, pseudogleji, crvenica, smeđa tla i dr. Na tla koja su pogodna za obradu otpada 53,8% svih tala, a preostalih 46,2% čine tla nepogodna za obradu (Bogunović, M. et al. 1997:363).

Popis poljoprivrede 2003. prvi od osamostaljenja R. Hrvatske upućuje na zapanjujuće razlike između redovitih, godišnjih podataka službene statistike i Popisa poljoprivrede. Tako su poljoprivredne površine prema Statističkom ljetopisu 2004. (za 2003.) bile 3137, a prema Popisu 1392 tisuća ha ili 125% veće!! Još su veće razlike po pojedinim kategorijama korištenja poljoprivrednog zemljišta, npr. površine pod pašnjacima prema Statističkom ljetopisu veće su nego prema Popisu 1809% itd. Uz to, valja reći da je postojala razlika između podataka Godišnje statistike i pretposljednog cjelovitog popisa poljo-

privrede provedenog 1960. Ali, te su razlike bile manje i one su na razini poljoprivrednih površina bile 44%.

Spomenute su razlike rezultat različitih metoda prikupljanja podataka. Naime, podaci o kućanstvima s poljoprivrednom proizvodnjom prikupljeni su “metodom intervjua”, a poljoprivrednih poduzeća (poslovnih subjekata i dijelova poslovnih subjekata) “izvještajnom (poštanskom) metodom”. Nasuproto tome, godišnji statistički podaci DZS-a temelje se na katastarskim kartama koje su temeljitije revidirane početkom 20. stoljeća, što znači za vrijeme Austrougarske. Istodobno, službeni procijenitelji, razvidno je, upisuju podatke za tekuću godinu vodeći uvelike računa o podacima iz prethodne godine. Radi se, dakle, o “sistematskoj pogrešci”. Uz to, nepodijeljeno je mišljenje stručne, a i ostale javnosti da su katastarski podaci nedostatno pouzdani. S druge strane, sustav oporezivanja stimulirao je poljoprivrednike da iskazuju manje površine i da ne deklariraju eventualne promjene u načinu korištenja zemljišta u smjeru intenzivnijih oblika njegove uporabe. Međutim, spomenuti sustav oporezivanja zemljišta ukinut je 2000. Istodobno, poticaji su se počeli izravno vezati uz obrađene površine (oranice, voćnjake i vinograde) pa poljoprivrednicima nije više bilo u interesu iskazivati manje površine.

Nadalje, satelitske snimke Hrvatske (DZZP, 2004) načinjene 2000. uglavnom potvrđuju rezultate Popisa 2003. Uz to, Poljoprivredni upisnik 2003. u kojem je registrirano gotovo svo poljoprivredno zemljište u Republici Hrvatskoj (poljoprivrednika i poljoprivrednih poduzeća) pokazuje da su spomenute površine bile samo 870,3 tisuća ha, a prema SLJH-04 3137 tisuća ha ili 260,4% veće.

Napokon, statistički ljetopis 2006. donosi nove podatke o poljoprivrednim površinama kao i o svim kategorijama njihovog korištenja. Tako je zabilježeno da su poljoprivredne površine u 2005. bile 1202 tisuća ha, a u prethodnoj godini 1991 tisuća ha, a prema SLJH-04, kao što je već rečeno, 3137 tisuća ha!!! Naime, “Državni zavod za statistiku u 2005. je prvi put prikupio spomenute podatke za obiteljska poljoprivredna gospodarstva putem metode intervjua...”. Dakle, na isti način kao i u Popisu 2003.

Riječ je, dakako, o grubom diskontinuitetu podataka službene statistike o poljoprivrednim površinama. On ne samo otežava nego i onemogućava analizu vremenskih serija podataka o poljoprivrednim površinama. Ili, postavlja se pitanje: kolika je specifična potrošnja mineralnih gnojiva i sredstava za zaštitu bilja, stupanj mehanizacije i sl.

Koristeći jedne ili pak druge podatke o površinama, Hrvatska spada u red nekoliko zemalja s najvišom ili najnižom potrošnjom mineralnih gnojiva po jedinici površine.

Zbog svega spomenutog, potrebno je izvršiti svojevrsnu inventarizaciju poljoprivrednog prostora. Nesporno, dio poljoprivrednih površina trajno je izgubljen za poljoprivrednu proizvodnju, dok je na drugom dijelu potrebno izvršiti i krupnije melioracijske zahvate. Kolike su te površine ili koliki je raspoloživi a ne samo korišteni poljoprivredni prostor, pitanje je, za sada, bez odgovora.

## 2. ZEMLJIŠNO VLASNIŠTVO

Zemljište je temeljni činitelj proizvodnje i objekt rada u poljoprivredi. Ono je ne samo nuždan, nego i neumnoživ, nezamjenjiv, neuništiv i nepokretljiv faktor masovne poljoprivredne proizvodnje. Poljoprivredne su površine objektivno ograničene i ne mogu se po volji povećavati. U najvećem broju zemalja ne postoje veće mogućnosti proširenja površina namijenjenih poljoprivredi. Nasuprot tomu, poljoprivredna se proizvodnja u većem broju, mahom razvijenih zemalja, već desetljećima ostvaruje na sve manjim površinama. Stoga kao i zbog porasta pučanstva, stalno se pogoršava odnos između broja stanovnika i poljoprivrednog zemljišta.. Povrh toga, poljoprivredno je zemljište nezamjenjivo, odnosno ne može se supstituirati nekim “novim” kao što se to može npr. rashodovani stroj.

Poljoprivredno je zemljište neuništivo i to samo u materijalnom (supstancijalnom), ali ne i u proizvodnom smislu. Brojni su primjeri upravo pljačkaškog iskorištavanja zemljišta iz davne prošlosti na području primjerice Perzije, Mezopotamije, Grčke, Španjolske i drugih zemalja i područja u svijetu (Mirković, M., 1940: 179.). Nisu, međutim, ni u novijoj povijesti, uključujući i suvremeno doba, rijetki primjeri i pojave da zbog djelovanja prirodnih sila i nedostatne skrbi prije svih države (jer je zemljište opće dobro), čak i veliki kompleksi donedavno produktivnog zemljišta postaju neupotrebljivi za ekonomski uspješnu proizvodnju.

Nepokretljivost je daljnja posebnost poljoprivrednog zemljišta koja ima višestruki utjecaj na poljoprivrednu proizvodnju. Na razini pojedinačnih, krupnih gospodarstava javljaju se problemi transporta, racionalne parcelacije zemljišta, izgradnje unutarne mreže putova i sl. Zemljište se može iskorištavati, dakako, samo tamo gdje se nalazi, što znači u danim uvjetima među koje spadaju, naravno, i klimatski uvjeti. Ovi potonji, uz pedološke uvjete, presudno utječu na strukturu proizvodnje pa u poljoprivredama pojedinih zemalja, npr. tropskog i subtropskog pojasa, dominira svega nekoliko kultura što stvara brojne teškoće u razvitku sveukupnog gospodarstva tih zemalja.

Duga povijest razvoja poljoprivrede može se reći da je primarno bila povijest rješavanja brojnih i raznovrsnih pitanja vezanih, dakako, uz poljoprivredno zemljište. To su prije svega: zemljišno vlasništvo, kupoprodaja zemljišta i njegovo davanje u zakup, koncesiju i napolicu, agrarna reforma, distribucija zemljišta po vlasnicima, porezi na poljoprivredno zemljište, obrada zemljišta i način njegova iskorištavanja, zemljišni maksimum, međuodnosi krupnih, srednjih i malih posjeda, komasacija i arondacija, melioracija zemljišta, regionalizacija poljoprivrednog prostora, agrarna gustoća stanovništva i agrarna prenaseljenost i sl.

Pravo vlasništva se najšire definira kao skup maksimalnih ovlaštenja koja pripadaju jednom subjektu u pogledu određene stvari. Među svim ovlaštenjima osnovna su tri (uti, frui, abuti) i to stvarno pravo upotrebe, korištenja i raspolaganja sa stvari po uvjetima i u granicama što ih određuje pravni poredak određenog društva. Temeljni oblik vlasništva jest individualno privatno vlasništvo, a ako stvar pripada većem broju subjekata pojavljuje se kao zajedničko (skupno) vlasništvo i suvlasništvo. Osim privatnog postoji još i kolektivno, a u nas je donedavno bilo i tzv. društveno vlasništvo (vlasništvo bez titulara).

Privatno vlasništvo postupno se stvaralo raspadom plemenskih zajednica i danas je najrašireniji oblik zemljišnog vlasništva. Ono je evoluiralo iz osobnog vlasništva nad stvarima koje su bile namijenjene osobnoj potrošnji i upotrebi, a očituje se kao pokretno privatno vlasništvo. Kada se radi o privatnom vlasništvu na poljoprivrednom zemljištu, ono se ostvaruje kao ekonomsko vlasništvo. Naime, u osnovi tog vlasništva formira se posebna vrsta dohotkazemljišna renta koja predstavlja ekonomsku realizaciju monopola zemljovlasnika na određenoj zemljišnoj površini. U zajedničkom (skupnom) vlasništvu postoji vlasništvo više osoba na određenom nepodijeljenom zemljištu, pri čemu njihovi udjeli nisu unaprijed određeni, ali se mogu odrediti. Subjekti takvog vlasništva mogu zemljištem upravljati i raspolagati samo zajednički i sporazumno. Taj oblik zemljovlasništva postoji u nas u obiteljskim poljoprivrednim gospodarstvima, ali koliko je zastupljen ostaje otvoreno pitanje jer o tome nema publiciranih službenih podataka. Radi se, naime, o gospodarstvima na kojima nije izvršena dioba nasljedstva. U ostalim obiteljskim gospodarstvima postoji vlasništvo samo jedne osobe, odnosno individualno privatno vlasništvo. Osim zajedničkog vlasništva postoji i suvlasništvo više osoba na istom zemljištu koje nije podijeljeno po fizičkim dijelovima nego po kvotama, tj. idealnim dijelovima.

Kolektivno je vlasništvo oblik vlasništva na poljoprivrednom zemljištu koje pripada određenom kolektivitetu kao što su pleme, zadruga, općina, država ili neka druga organizacija ili zajednica. Ono ima sve bitne značajke

vlasništva, ali nema određene individualne udjele. Kolektivno vlasništvo može, ali ne mora, biti juridički organizirano kao pravo vlasništva za razliku od zajedničkog (skupnog) vlasništva. Ono se kao prvi oblik vlasništva na poljoprivrednom zemljištu pojavilo u prvobitnoj zajednici. Međutim, pojavom države i klasa ono je ustupilo mjesto privatnom vlasništvu.

U robovlasničkom društvu dominiraju krupna robovlasnička gospodarstva (latifundije), uz koja postoje i gospodarstva slobodnih seljaka te zemljišta u javnom sektoru (ager publicus). Slično je i u feudalizmu u kojem koegzistira velik broj sitnih seljačkih posjeda čije je zemljište pripadalo feudalcima i razmjerno mali broj feudalnih veleposjeda. Osim toga, postojalo je podijeljeno i nepodijeljeno (seoskih općina) zajedničko zemljište.

U kapitalističkoj poljoprivredi, također, dominira privatno zemljišno vlasništvo, neovisno o načinu upravljanja i organizaciji gospodarstva. Uz privatno postoje i različiti oblici kolektivnog vlasništva- države, javnih institucija, zadruga i sl. U zemljama koje su se nazivale (ili se nazivaju) socijalističkim usporedo postoje državno, privatno i zadružno (kolektivno) vlasništvo na poljoprivrednom zemljištu. U nas je postojao i jedan specifičan oblik vlasništva, tzv. društveno vlasništvo na zemljištu koje je osamostaljenjem Hrvatske putem pretvorbe prešlo u državno vlasništvo.

### **3. ZEMLJIŠNO VLASNIŠTVO U REPUBLICI HRVATSKOJ**

U nas, kao što je poznato, postoji dualno vlasništvo na poljoprivrednom zemljištu. Službena godišnja statistika (SLJH) objavljuje podatke o poljoprivrednom zemljištu obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava i pravnih osoba te dijelova pravnih osoba (poslovnih subjekata). Prema citiranom izvoru, poslovni subjekti raspolažu (2005.) s 16,5% ukupnog poljoprivrednog zemljišta, 17,4% obradivih ili 20,8% obrađenih površina. Preostali dio svake pojedine kategorije zemljišta pripada, dakako, obiteljskim gospodarstvima. Popis poljoprivrede 2003. daje detaljniji uvid u strukturu “korištenih poljoprivrednog zemljišta”, definirajući ga kao zemljište u vlasništvu plus uzeto u zakup minus dano u zakup. Poljoprivredno zemljište kojeg koriste poslovni subjekti čini (2003.) 20,2% ukupnih poljoprivrednih površina ili 217,2 tisuća ha. Od tih površina svega 13,4% otpada na zemljište u vlasništvu, a preostalih 86,6% čini razlika između zemljišta uzetog i danog u zakup. Istodobno u vlasništvu obiteljskih gospodarstava nalazi se 83,7% ukupno korištenog zemljišta u tom sektoru poljoprivrede, a ostalih 16,3% otpada na razliku između površina uzetih i danih u zakup.



Može se, dakle, zaključiti da obiteljska gospodarstva pretežno koriste zemljište kojega su vlasnici, a poslovni subjekti zemljište u zakupu. Uz to Popis poljoprivrede 2003. pokazuje da se porastom veličine posjeda smanjuje udio zemljišta uzetog u zakup i povećava zastupljenost površina danih u zakup. Te činjenice samo potvrđuju spoznaju da je veličina manjih gospodarstava, što znači najvećeg broja posjeda, nedostatna i da ona proširuju korištene površine uzimanjem zemljišta u zakup pretežno od krupnijih gospodarstava.

Obiteljska gospodarstva i poslovni subjekti imaju velike mogućnosti proširenja korištenog poljoprivrednog zemljišta i to primarno oraničnim površinama i vrtovima koji godinama ostaju neobrađeni. Naime službena godišnja statistika prvi put za 2004. izdvaja iz oraničnih površina i vrtova, neobrađene oranice i vrtove, koji se rasprostiru na 350 tisuća ha ili 24% ukupne površine oranica i vrtova. Neobrađenih oranica i vrtova ima u sektoru poslovnih subjekata 122 tisuće ha ili čak 42,5% oraničnih površina i vrtova, a na obiteljskim gospodarstvima 228 tisuća ha ili 19,4% oranica i vrtova. Radi se o respektabilnim površinama koje, doista, predstavljaju “mrtvi kapital” tim više što oranice i vrtovi spadaju u red veoma intenzivnog načina iskorištavanja poljoprivrednog zemljišta.

Temeljem podataka Popisa poljoprivrede 2003. može se zaključiti da se udio neobrađenih u u ukupnim oraničnim površinama održava na stabilnoj i visokoj razini (oko 27%) i to od manjih prema većim gospodarstvima. Međutim, već gospodarstva od 3 do 5 ha pokazuju blagi pad spomenutog udjela koji se zatim kontinuirano i ubrzano smanjuje, tako da u gospodarstvima većim od 20 ha iznosi svega 3,6%. Očito je, dakle, da manja gospodarstva ne samo što raspolažu (po definiciji) manjim površinama, nego i veći njihov dio ostaje neobrađen!! Radi li se ne samo o simptomima nego i čvrstom dokazu procesa postupnog propadanja sitnih posjeda, što, naravno, ne znači i njihovog nestanka. Ona, nesporno, pripadaju kategoriji nekomercijalnih gospodarstava koja ostvaruju pravo na državnu potporu u sklopu modela potpore dohotku, a mogu i u okviru modela ruralnog razvoja, ali ne i putem poticanja proizvodnje i kapitalnih ulaganja. To je razumljivo i opravdano, kada se zna da se radi mahom o tzv. staračkim kućanstvima.

#### **4. VELIČINA POLJOPRIVREDNOG GOSPODARSTVA**

Poljoprivredno gospodarstvo može se, najkraće, definirati kao temeljna, samostalna ekonomsko-organizacijska jedinica u poljoprivredi. To je skupni naziv za sve vrste proizvodnih subjekata u poljoprivredi, kao što su seljački

posjedi, obiteljska gospodarstva, farme, zadružna gospodarstva, poljoprivredna poduzeća i sl. Jedna od značajki poljoprivrednih gospodarstava, koja se najčešće koristi i kao kriterij njihove sistematizacije (klasifikacije), jest veličina gospodarstva. Odmah se postavlja pitanje kako ili pomoću kojih mjeritelja (kriterija) definirati veličinu gospodarstva. U načelu to mogu biti: *uvjeti proizvodnje*- zemljište, proizvodna sredstva i radna snaga ili pak *rezultati proizvodnje*- fizički volumen proizvodnje i vrijednost proizvodnje.

Veličina gospodarstva najčešće se izražava površinama zemljišta: ukupnim poljoprivrednim, obradivim, oraničnim i sl. površinama (Eastwood, R., af al. 2004.,3.). Radi se, dakle, o jednom, što znači i jednostranom kriteriju. Jednake površine, naime, mogu imati (i imaju) čak i veoma različit proizvodni potencijal (kapacitet), ovisno o plodnosti tla, klimatskim uvjetima, reljefu, načinu iskorištavanja zemljišta i dr. Ali, i pored toga spomenuti se pokazatelj najčešće koristi jer je jednostavan i službena ga statistika registrira u svakom popisu poljoprivrede koji se periodično provode.

Raspoloživa proizvodna sredstva (fiksni fondovi) mogu, također, poslužiti kao pokazatelj veličine gospodarstva. Međutim, taj mjeritelj jednostavno nije raspoloživ za daleko najveći broj gospodarstava i to ne, dakako, samo u nas. Broj aktivnih poljoprivrednika (ukupno i po pojedinim kategorijama gospodarstva) raspoloživ je samo za popisne godine, što znači samo za svaku desetu godinu. Osim toga, budući da postoji razmjerno visok stupanj zamjenjivosti rada i kapitala, broj radnika ništa ne govori o organskom sastavu sredstava pa, zbog toga, ni o proizvodnom kapacitetu gospodarstva.

Fizički opseg proizvodnje može biti kvalitetan mjeritelj veličine gospodarstva koja proizvode jedan proizvod, dakle, visoko specijaliziranih proizvođača. Problem se, međutim, javlja već na prvom koraku proširenja liste proizvoda čak i proizvoda iste skupine. Istina, količine različitih proizvoda mogu se izraziti npr. žitnim i škrobnim jedinicama, ali to bi ipak bio samo manji dio proizvodnje. Napokon, pomoću stalnih cijena (cijena u jednoj godini) može se izraziti i statistički pratiti kretanje fizičkog opsega proizvodnje svih poljoprivrednih proizvoda tokom vremena. Korištenjem tekućih (umjesto stalnih) cijena dobiva se vrijednost proizvodnje u tekućim cijenama koja se mijenja iz godine u godinu i zbog promijene cijena. Uz to, službena statistika procjenjuje i publicira za svaku godinu vrijednost bruto domaćeg proizvoda (BDP) sveukupne poljoprivrede, bez njegove raščlambe po njezinim pojedinim sektorima.

Zbog toga, površina zemljišta ostaje, uz sve manjkavosti kao najčešće korišten pokazatelj veličine svih poljoprivrednih gospodarstava. Iako su se pitanjem veličine posjeda bavili još antički pisci, fiziokrati, socijalisti utopisti

i dr. ono je postalo predmet temeljitijih istraživanja tek u epohi bržeg prodora kapitalističkog načina proizvodnje u poljoprivredu.

Prilog tim istraživanjima, među prvima, dao je J.H. Thünen (1783.-1850.) koji je kao osnovni kriterij određivanja (optimalne) veličine gospodarstva postavio zemljišnu rentu koja primarno ovisi o troškovima transporta. A. Young (1741.-1820.) kojeg se obično atribuirao kao utemeljitelja agrarne ekonomije pisao je 1792. godine : “Oduzmite poljoprivredi sva iskustva, koja su učinila da ona procvjeta i dobit ćete malo gospodarstvo.” (citirano prema Mirković, M., 1940:156.). Klasična politička ekonomija (građanska i marksistička) u analizi razvoja kapitalizma u poljoprivredi, također je isticala prednost krupnih gospodarstava nad sitnim seljačkim posjedima koja su sve više osiromašivala i bila osuđena na propast. Ovdje valja spomenuti i K. Büchara (1847.-1930.) koji je svojim učenjem o zakonu proizvodnje u masi argumentirano pokazao (i dokazao) da se rastom proizvodnje smanjuje dio ukupnih jediničnih troškova-fiksni troškovi- pa zbog toga i ukupni troškovi po jedinici proizvoda. To je, naravno, opće pravilo koje vrijedi i za poljoprivrednu proizvodnju.

Potkraj 19. i u prvim desetljećima 20. stoljeća postojala je čitava plejada autora koji su zastupali, kao što to obično biva, posve protivna stajališta, negirajući djelovanje zakona koncentracije i centralizacije u poljoprivredi, te više ističući, a manje dokazujući, prednosti sitnog i srednjeg seljačkog posjeda. Najistaknutiji među tim autorima bili su E.B. Bernstein (1850.- 1932.), S.N. Bulgakov (1871.-1944.), E. David (1863.-1930.), P.P. Maslov (1867.-1946.), A. Čajanov (1866.-1939.) i brojni drugi. (Više o tome-Stipetić, V., 1987:37.-83.).

Oni svoja stajališta argumentiraju i analizom promjene posjedovne strukture u poljoprivredama pojedinih europskih zemalja, ali u kraćim razdobljima i nerijetko u vrijeme krize u poljoprivredi. Kao prednost sitnog posjeda obično se označavala proizvodnja koja je radom intenzivna- povrtlarstvo, cvjećarstvo, vinogradarstvo, maslinarstvo, zatim poljoprivreda u planinskim područjima gdje je ograničena uporaba mehanizacije. Uz to, na malim se posjedima poslovi obavljaju brižljivije (što je osobito važno u uzgoju stoke); rade svi članovi obitelji među kojima i oni koji se ne bi mogli zaposliti izvan gospodarstva; mali su posjedi otporniji na privredne poremećaje; fleksibilniji su i prilagodljiviji i sl. (Cahill, C.,2004.:1).

Od domaćih autora ovdje valja spomenuti M. Mirkovića koji je ispisao stotine stranica na kojima je prezentirao rezultate svojih istraživanja sela i seljaštva, svih važnijih aspekata njegovog života i rada. Seljački posjed u jedinstvu s kućanstvom nije samo proizvodna i potrošačka jedinica nego okvir i mjesto življenja sa svim njegovim sadržajima. Tako je, istražujući što sve

“jača seljakovu otpornu snagu”, pisao daleke 1937. “...prastara, duboka i jaka ljubav prema zemlji, prema kraju, zaljubljenost u njegove šume, livade, doline, doce, vinograde i voćnjake, sjećanje djetinjstva, osjećanje da radi na istoj grudi zemlje kao i mnoga njegova koljena prije njega, ljubav prema grobovima i djedovskim uspomenama...” i dalje nastavlja “Za život je potrebno tako malo i nitko ne zna kao seljak s koliko malo se može živjeti.” (Mirković, M., 2005:71.). Eto kako Mirković objašnjava “tajnu” odnosno “misterij” seljačkog posjeda koji “prkosi” ekonomskim zakonima, ali ipak decidirano kaže: **“Seljački posjed je nesposoban za konkurenciju s neseljačkim posjedom ako su isti uvjeti rada i isti uvjeti nagrade za rad.”** (potcrtao M. Mirković)

Prednosti krupnih gospodarstava mogu se sažeti u nekoliko točaka: veća produktivnost radne snage i proizvodnih sredstava; racionalnije i potpunije korištenje materijalnih sredstava i radne snage; veća kakvoća pojedinih zahvata koji se rabe u uzgoju biljaka i životinja; veće mogućnosti primjene rezultata znanstveno- tehničkog napretka; u pravilu veća proizvodnja po jedinici kapaciteta; niži jedinični troškovi proizvodnje; veći stupanj specijalizacije i podjele rada; povoljniji položaj na tržištu finalnih proizvoda i inputa poljoprivredne proizvodnje kao i na financijskom tržištu; profitabilnija proizvodnja. Prednosti velikog istodobno su i nedostaci malog gospodarstva. Treba, međutim, imati u vidu činjenicu da prednosti kao i nedostaci nisu apsolutni.

Postoje, dakako, granice širenja (povećanjem površina) gospodarstava, bilo da se ono ostvaruje privođenjem kulturi novih površina (hidro i agromelioracijama), ili pak zemljištem postojećih gospodarstava. Osim toga, proširenje gospodarstava limitiraju i nedostaci velikih gospodarstava odnosno ekonomska, organizacijska, tržišna i sl. ograničenja. Ona su povezana s transportnim troškovima, organizacijom proizvodnje, tržišnim ograničenjima i poremećajima, upravljanjem i nadzorom poslovnih aktivnosti, nedovoljnom fleksibilnošću i sl.

Može se stoga zaključiti da postoji i optimalna veličina poljoprivrednog gospodarstva. Ona ovisi o čitavom nizu čimbenika, kao što su primjerice: proizvodni program gospodarstva (proizvodi li ono pšenicu, povrće ili se bavi uzgojem ovaca i sl.), prirodni uvjeti proizvodnje (tlo, klima i reljef), zatim ekonomske, proizvodne, tehničke, tržišne i druge zadatosti u danom vremenu. To znači, među ostalim, da se one tijekom vremena mijenjaju i to u smjeru povećanja. Ili, drugim riječima, donja granica tehnološkog i ekonomskog optimuma pomiče se na više. Ekonomski optimalna veličina gospodarstva (u tržišnim uvjetima privređivanja) može se definirati kao ona veličina koja osigurava najpovoljniji odnos između ukupnog profita i jediničnih troškova

proizvodnje (materijalnih troškova, amortizacije, plaća) i ulaganja ( u osnovna i obrtna sredstva). To je jedno od najsloženijih, a za agrarnu politiku iznimno važnih sadržaja agrarno-ekonomskih istraživanja. To tim više što su pojedini parametri, ponajprije ekonomski i tržišni, podložni nerijetko čestim i teško predvidivim promjenama.

## **5. POSJEDOVNA STRUKTURA 1895.-2003.**

Posjedovna struktura u poljoprivredi na današnjem području Republike Hrvatske rezultat je, dakako, dugog povijesnog razvoja poljoprivrede integrirane u razvoj ukupnog gospodarstva i svekolikog razvitka društva na ovim prostorima. Tako su u doba feudalizma, a u okviru srednjoeuropskog feudalnog poretka, nastajala srednja i krupna gospodarstva na području Slavonije i sitni posjedi na preostalim, najvećim dijelovima zemlje.

Prvi cjelovitiji i pouzdaniji popis poljoprivrednih gospodarstava načinjen je u nas za 1895. i to za tadašnje područje Hrvatske i Slavonije. Popis je proveden na gotovo istovjetan način na koji je obavljen i u Ugarskoj (Zoričić, M., 1900: 23.). Dominantna značajka posjedovne strukture bila je veoma izražena polarizacija gospodarstava: na jednoj strani veliki broj sitnih posjeda, a na drugom polu mali broj krupnih gospodarstava. Popis poljoprivrednih posjeda za područje Dalmacije proveden je 1902. god. i pokazuje, također, veliku polarizaciju posjeda. Između dva svjetska rata obavljen je samo jedan popis poljoprivrede, i to 1931.

(JLZ "Miroslav Krleža", 1988: 232.). Osnovni rezultati tog popisa mogu se sažeti u tri konstatacije: porast broja gospodarstava u minula tri desetljeća; osrednjačenje posjeda; smanjenje prosječne veličine posjeda od 6.6 na 6.2 ha poljoprivrednih površina.

Nakon Drugog svjetskog rata proveden je veći broj popisa poljoprivrednih gospodarstava, i to bilo u okviru popisa poljoprivrede (cjelovitih i metodom uzorka) ili pak u sklopu popisa stanovništva: 1953., 1960., 1969., 1971., 1981., 1991. i 2003.

Rezultati popisa poljoprivrednih gospodarstava u privatnom vlasništvu od Drugog svjetskog rata do osamostaljenja Republike Hrvatske (1953.- 1991.) upućuju na nekoliko zaključaka. Prvo, broj posjeda se smanjio, od 596.9 na 534.3 tisuće ili za 10.5%. Drugo, postoji neprekinuti uzlazni trend apsolutnog i relativnog porasta broja posjeda manjih od 2 ha. Treće, smanjio se broj i udio srednjih (2-10 ha) i krupnijih (većih od 10 ha) posjeda u ukupnom broju gospodarstava. Četvrto, prosječna veličina posjeda smanjila se sa 3.9 na 2.7 ha.

Posljednji popis poljoprivrede u nas obavljen je 2003. (1. lipnja) i to po prvi put po metodologiji koja se primjenjuje u EU, pa su, stoga, njegovi rezultati usporedivi s podacima svih zemalja članica EU. Popis je obuhvatio poljoprivredna kućanstva i poslovne subjekte (i dijelove poslovnih subjekata) koji se bave poljoprivredom. Distribuciju poljoprivrednih kućanstava prema raspoloživom odnosno korištenom poljoprivrednom zemljištu pokazuje sljedeći tabelarni pregled.

*Tablica 1. Distribucija poljoprivrednih kućanstava prema korištenom poljoprivrednom zemljištu, 2003*

Kućanstva (ha)	Kućanstva		Površina	
	broj	u %	ha	u %
<b>Manje od 1</b>	227 434	50,6	50 759	5,9
<b>1.01 - 3.00</b>	112 062	25,0	132 432	15,4
<b>3.01 - 5.00</b>	45 732	10,2	123 136	14,3
<b>5.01 - 10.00</b>	42 426	9,5	213 347	24,8
<b>10.01 - 20.00</b>	15 628	3,5	162 627	18,9
<b>više od 20.00</b>	5 250	1,2	177 894	20,7
<b>Ukupno</b>	448 532	100,0	860 195	100,0

Izvor: DZSRH: Priopćenje br. 1.1.2.(2004.), Popis poljoprivrede 2003., str. 2.

Rezultati popisa poljoprivrede 2003. godine pokazuju da su se u posljednjih petnaest godina zbile prilično krupne promjene u posjedovnoj strukturi. To se podjednako odnosi na bilo koji od nekoliko temeljnih parametara koji određuju posjedovnu strukturu.

1. Broj poljoprivrednih kućanstava u 2003. u odnosu na 1991. godinu smanjio se za gotovo 86 tisuća ili 16%, unatoč tome što je u 2003. korištena ekstenzivnija definicija poljoprivrednih kućanstava: osim vlastitog obuhvaćala je i zemljište koje se koristilo samo na temelju ugovornih odnosa ili pak ostalih prava. Zbog toga se pad broja poljoprivrednih kućanstava može primarno objasniti činjenicom, što je razmjerno veliki broj dotadašnjih gospodarstava prestao koristiti vlastito zemljište i to uglavnom tijekom 1995., okončanjem vojno-redarstvenih akcija “Bljesak”, te osobito “Oluja”.

2. Poljoprivredna kućanstva su 2003. godine iskorištavala 860.2 tisuće ha poljoprivrednih površina, što znači da su se u odnosu na 1991. smanjile za 40%. Još više iznenađuje podatak da spomenute površine iznose, prema

službenoj statistici –SLJH – 2003., svega 41% poljoprivrednih površina koje su bile u vlasništvu obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava!! Statistički manjak 1236 tisuća ha može se objasniti različitim metodama prikupljanja podataka. Naime, podaci o poljoprivrednom zemljištu kućanstava u Popisu poljoprivrede 2003. dobiveni su “metodom intervjua”, a godišnji statistički podaci DZS-a temelje se na katastarskim kartama koje su temeljitije revidirane početkom 20. stoljeća. Čini se da je u nas potrebno izvršiti svojevrsnu inventarizaciju poljoprivrednog zemljišta, o čemu je već bilo riječi.

3. U razdoblju između posljednja dva popisa poljoprivrednih kućanstava (1991. i 2003.) odvijao se proces njihove veoma izražene polarizacije. Na jednom su polu kućanstva do 1 ha čiji se broj povećao u apsolutnom i relativnom izrazu, tako da ona čine (2003.) nešto više od jedne polovine (50.6%) ukupnog broja poljoprivrednih kućanstava, raspolažući sa svega 5.9% poljoprivrednog zemljišta. Na drugom se polu nalaze gospodarstva veća od 10 ha, sudjelujući u ukupnom broju poljoprivrednih kućanstava na svega 4.7%, ali koja koriste čak 39.6% poljoprivrednog zemljišta ili za 8.4 puta više nego što sudjeluju u broju kućanstava.

Mali su posjedi uvijek povezani s njihovom velikom isparceliranošću. Nema, dakako, potrebe dokazivati kako veliki broj malih parcela otežava primjenu suvremenih proizvodnih sredstava i proizvodnju čini visokotroškovnom sa svim posljedicama koje iz toga nastaju.

Prema *Popisu poljoprivrede 2003.*, na svim poljoprivrednim kućanstvima (448.5 tisuća) bilo je 1 918 358 parcela korištenog poljoprivrednog zemljišta, što znači da se zemljište svakog gospodarstva sastoji u prosjeku od 4.3 parcele. Istodobno, polazeći od korištenih poljoprivrednih površina (860.2 tisuća ha), znači da je svaka parcela u prosjeku veličine 0.44 ha. Broj parcela povećava se od manjih prema većim poljoprivrednim kućanstvima. Tako se, primjerice, korišteno poljoprivredno zemljište gospodarstava do 1 ha sastoji, u prosjeku, od 2.3, a gospodarstva veća od 20 ha od 14.4 parcele. Jednako tako, povećanjem veličine posjeda povećava se i prosječna veličina parcele: od 0.09 (gospodarstva do 1 ha) do 2.35 ha (gospodarstva veća od 20 ha).

Napokon, razmjerno malo smanjenje broja poljoprivrednih kućanstava, uz rapidni pad poljoprivrednih površina koje koriste, smanjila se i prosječna veličina tih posjeda koja danas (2003.) iznosi svega 1.9 ha korištenog poljoprivrednog zemljišta. Uključujući u izračun i poslovne subjekte dobiva se prosječna veličina poljoprivrednog posjeda u nas, prema Popisu poljoprivrede 2003., 2.4 ha korištenih poljoprivrednih površina.

Valja, naposljetku, ocijeniti dugoročne tendencije u mijenjanju posjedovne strukture u nas, kao i postojeće stanje distribucije poljoprivrednih gospodarsta-

va s obzirom na njihovu veličinu. Uobičajeni kriterij za spomenute (i slične) ocjene jesu odgovarajući trendovi i aktualna agrarna struktura u poljoprivredama drugih, usporedivih zemalja. Pritom treba imati u vidu veoma ograničenu vrijednost tog kriterija i to zbog različitih povijesnih, prirodnih, gospodarskih i društvenih uvjeta razvoja poljoprivrede u svakoj pojedinoj zemlji.

Upravo zbog tih različitosti (specifičnosti) nije moguće definirati jedno opće pravilo koje bi vrijedilo uvijek i za sve zemlje. Tako npr. zakonomjernost da "...se prosječna veličina posjeda povećava s gospodarskim razvojem, osobito u dvadesetom stoljeću" (Eastwood, et al, 2004.:2.) ima brojne iznimke ne samo na razini pojedinih zemalja nego i kontinenata.

Tako se prosječna veličina posjeda smanjila u J. Americi (1930.-1990.), Aziji (1950.-1990.) i Africi (1970.-1990.), a povećala u S. Americi (1930.-1990.) i Europi (1950.-1990.). Ili, u Kini se prosječna veličina posjeda u razdoblju 1980.-1999. smanjila od 0.6 na 0.4 ha (ili 33%) iako je imala stopu rasta BDP-a oko 10% godišnje!! Takav je trend (u istom razdoblju) također i u mnogim drugim zemljama poput Indije, Pakistana, Brazila, Konga DR, Etiopije, Filipina itd. (Braun, J., 2005: 27.). Nasuprot tome prosječna veličina posjeda u razvijenim zemljama raste posljednjih desetljeća i godina povećavši se (2000.) u SAD-u na 178.4 ili u EU-15 na 18.7 ha. U zemljama EU-15 prosječna veličina posjeda (u ha) se kreće (2000.): od 4.4 u Grčkoj, 6.1 u Italiji pa do 42.0 u Francuskoj, 45.3 u Luksemburgu i 67.7 u V. Britaniji.

Može se, dakle, zaključiti da se radi o divergentnim trendovima: u zemljama s visokim dohotkom smanjuje se broj posjeda i povećava njihova prosječna veličina, a u zemljama s niskim dohotkom povećava se broj posjeda i smanjuje njihova prosječna veličina. Objašnjenje tih empirijskih, dakle, neospornih činjenica valja tražiti, prije svega, u djelovanju, grubo uzevši, dva čimbenika. U prvom slučaju (razvijene zemlje) radi se o svjesnom odabiru, a u drugom (nerazvijene zemlje) o nametnutom "izboru".

Naime, agrarna politika u razvijenim zemljama pruža raznovrsne, nerijetko i izdašne, potpore procesu okrupnjavanja posjeda koji bi se autonomno odvijao djelovanjem ekonomije razmjera. U nerazvijenim zemljama postoji visok stupanj agrarne prenapučenosti, odnosno veliki pritisak na poljoprivredno zemljište ( usporediti Eastwood, R., at al., 2004: 14.). U Kini npr., još je uvijek (2001.) vrlo visok udio poljoprivrednog u ukupnom stanovništvu, 67.0%, a broj poljoprivrednika se sporo smanjuje. Ili, u Indiji ( drugoj najmnogoljudnijoj zemlji) broj poljoprivrednog pučanstva se još uvijek povećava (FAO, 2004:19.-32.).

Može se zaključiti da prikazani i veoma sažeti usporedni pregled ne daje osnove za promjenu ocjene da je usitnjenost posjeda dominantna značajka



posjedovne strukture u našoj poljoprivredi. Nije, dakako, nikakva utjeha da je prosječna veličina posjeda 1.6 ha u Aziji ili jednako toliko i u Africi (Braun, J., 2004:21.).

## 6. ZEMLJIŠNA POLITIKA

Zemljišna se politika može, najkraće, definirati kao dio agrarne politike koji se odnosi na poljoprivredno zemljište. Ona primarno obuhvaća, vlasništvo na poljoprivrednom zemljištu, posjedovnu strukturu, veličinu posjeda, uređenje zemljišta i dr.

Europska se poljoprivreda temelji na obiteljskim gospodarstvima. U njihovom se vlasništvu nalazi i najveći broj poljoprivrednog zemljišta, u zemljama EU-15 npr. 59% (1997.). Taj je postotak, međutim, rezultanta velikih razlika koje postoje među pojedinim zemljama: od 35% u Francuskoj ili 37% u Njemačkoj pa do 78% u Italiji ili 87% u Irskoj (Cahill, C.,2004:13.). Najdinamičnije promjene u agrarnoj strukturi spomenutih zemalja zbivale su se u posljednja tri desetljeća prošlog stoljeća. Udio poljoprivrednog zemljišta obiteljskih gospodarstava u ukupnim poljoprivrednim površinama kretao se (krajem prošlog stoljeća) u tzv. tranzicijskom zemljama, od 13 i 26% u Slovačkoj i Češkoj do 94, 95 i 100% u Sloveniji, Latviji i Albaniji. Ostali dio zemljišta nalazio se u korporativnim (zadružnim) gospodarstvima (FAO,2003:153.).

Proces okrupnjavanja poljoprivrednih gospodarstava putem koncentracije zemljišta, odnosno širenja postojećih posjeda, može se, uglavnom, ostvarivati samo "zahvaćanjem" zemljišta drugih gospodarstava, i to kupnjom, koncesijom i zakupom zemljišta. Tom procesu, u nas pogoduju, kao što je već rečeno, velike površine neobrađenog zemljišta te razmjerno veliki broj staračkih i mješovitih gospodarstava.

Uloga je države u procesu okrupnjavanja obiteljskih gospodarstava nezaobilazna: od inicijative i koordinacije pa do financijske i druge potpore. Istina, koncentracija i centralizacija zemljišta i proizvodnje u poljoprivredi, kao zakoniti proces u razvitku poljoprivrede, odvijao bi se spontano u dugom roku (djelovanjem ekonomskih zakonitosti) i bez vanjskih (egzogenih) poticaja, primarno državnog intervencionizma. Međutim, i naše iskustvo od kraja 19. stoljeća na ovamo pokazuje da taj spontani (bez vanjskog utjecaja) proces nije bio učinkovit. Istodobno je, kao što je već rečeno, nepodijeljeno mišljenje struke pa i najšire javnosti da sitni i isparcelirani posjedi čine jednu od ključnih, ako ne i najvažniju prepreku razvoja poljoprivrede.

U Ustavu Republike Hrvatske (članak 52.) izrijekom se navodi da zemljište ima “osobitu zaštitu” Republike. Ta je zaštita, u nas kao i u svim modernim zemljama, i institucionalno normirana u odgovarajućem zakonu. U Zakonu o poljoprivrednom zemljištu (NN 66/01, 87/02, 48/05 - pročišćeni tekst) regulira se zaštita i korištenje poljoprivrednog zemljišta, njegova prenamjena, raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države i dr. Zanimljivo je citirati članak 10 a “Obradivo poljoprivredno zemljište u privatnom vlasništvu i vlasništvu Republike Hrvatske koje nije obrađeno u prethodnom vegetativnom periodu može se dati u zakup fizičkoj ili pravnoj osobi najduže na rok od tri godine, uz naknadu zakupnine vlasniku zemljišta.” Odluku o tome donosi općinsko odnosno gradsko vijeće.

Ne ulazeći u pravne aspekte citirane odredbe, valja samo kazati da se njome po prvi put u nas daje pravo lokalnoj vlasti da može dati u zakup zemljište u privatnom vlasništvu drugoj fizičkoj ili pravnoj osobi. Ono što je pri tome važno jest da bi primjena spomenute odredbe pridonijela većem korištenju obradivog zemljišta, te okrupnjavanju zemljišnih posjeda. Država može poljoprivredno zemljište čiji je vlasnik prodati, dati u zakup i koncesiju.

Pravo prvenstva kupnje imaju obiteljska poljoprivredna gospodarstva upisana u registar obveznika poreza na dohodak kojima je poljoprivreda osnovna djelatnost i poljoprivredni obrt, zatim ostala obiteljska poljoprivredna gospodarstva, pravne osobe registrirane za bavljenje poljoprivredom i na kraju “ostale fizičke i pravne osobe koje nisu upisane u upisnik poljoprivrednih gospodarstava, a namjeravaju se baviti poljoprivrednom proizvodnjom” (članak 26. cit. Zakona, potcrtao P.G.). Znači, jedan veoma široki krug potencijalnih kupaca, uključujući i nove poljoprivredne poduzetnike.

Poljoprivredno zemljište u vlasništvu države može se dati u zakup fizičkoj i pravnoj osobi koja se bavi poljoprivredom. Zemljište se daje u zakup na rok od 25 godina za sadnju voćnjaka, vinograda i lavande, 50 godina za sadnju maslenika, a za ostale vrste nasada do 10 godina. Prvenstveno pravo zakupa imaju fizičke i pravne osobe po istom redosljedu kao i pri prodaji zemljišta.

Nadalje, država može zemljište u svom vlasništvu dati u koncesiju fizičkoj i pravnoj osobi u svrhu biljne i stočne proizvodnje na rok od 10 do 30 godina, za dugogodišnje nasade i ribnjičarstvo na vrijeme od 20 do 40 godina. Prvenstveno pravo na koncesiju imaju pravne osobe koje imaju sklopljen ugovor o korištenju poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, pravne osobe registrirane za bavljenje poljoprivredom, razvojačeni hrvatski branitelji i obiteljska poljoprivredna gospodarstva.

Konačno, u skladu sa Strategijom gospodarenja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države (koju donosi Vlada R. Hrvatske), jedinice lokalne

samouprave dužne su donijeti programe raspolaganja sa tim zemljištem na svom području. Proces privatizacije trebao bi biti okončan do 1.siječnja 2008. On se, međutim, sporo odvija, bilo zbog toga što pojedine lokalne jedinice kase u raspisivanju natječaja ili zbog kašnjenja suglasnosti nadležnih državnih tijela.

U citiranom Zakonu postoji i jedna iznimno važna odredba: “Obiteljsko poljoprivredno gospodarstvo ne može se nasljeđivanjem dijeliti.” Radi se, naime, o već spomenutom institutu jednog nasljednika koji, očito, predstavlja branu daljnjem usitnjavanju i parcelizaciji obiteljskih gospodarstava. U prošlosti, naime, sitni su se seljački posjedi najčešće dijelili upravo nasljeđivanjem (posjeda) od dva i više nasljednika, koja su bila, u pravilu, muška djeca.

Okrupnjavanje poljoprivrednih gospodarstava ne provodi se, dakako, samo kupovinom, koncesijom i zakupom zemljišta u vlasništvu države nego još u većoj mjeri, može se kazati, međuseljačkom kupoprodajom zemljišta koja obuhvaća prodaju ( i kupovinu) zemljišta kao i njegovo davanje ( i uzimanje) u zakup. Ta se kupoprodaja i zakup ne reguliraju u citiranom Zakonu, nego u drugim, općim pravnim aktima. Pri tomu valja imati u vidu, već spomenute činjenice, da se četiri petine korištenog poljoprivrednog zemljišta nalazi u obiteljskim poljoprivrednim gospodarstvima. Ta prodaja i kupovina znači, dakako, samo redistribuciju zemljišnog vlasništva u okviru obiteljskih gospodarstava, koja može rezultirati bilo u polarizaciji posjeda ( slabljenju sitnih i jačanju krupnih, ili obratno) ili u njihovu osrednjačenju. Vodeći računa o svim (relevantnim) značajkama obiteljskih gospodarstava (tzv. staračkim kućanstvima, feminizaciji radne snage i sl.) kao i mjerama agrarne politike (državnoj potpori i dr.) realno je očekivati da će zemljište uglavnom kupovati krupniji i srednji posjedi, odnosno komercijalna gospodarstva.

Taj će proces poglavito ovisiti o profitabilnosti ulaganja u poljoprivredu ili preciznije o tome kada ulaganja u poljoprivredu budu donosila podjednaku dobit (profit) kao i ulaganja u bilo koju drugu gospodarsku aktivnost. Osim toga, aktiviranje potencijalnih sredstava za poljoprivredu uvelike će ovisiti o motiviranosti, sposobnosti i organiziranosti financijskih institucija da budu partner poslovnih subjekata u poljoprivredi. Agrarne banke, primjerice, još nema iako je njezino osnivanje planirano u mnogim dokumentima o razvoju poljoprivrede, i to još od početka devedesetih godina. Uz to nije razvijen ni štedno – kreditni sustav na lokalnoj razini koji je, između dva svjetska rata npr., bio veoma važan činitelj financijske potpore razvoju seljačkih posjeda.

S druge strane, u poljoprivredi trebaju postojati odgovarajući partneri financijskih institucija, i to takvi koji će biti ekonomski sposobni preuzeti i profitabilno uložiti raspoloživa sredstva, a to su samo krupniji robni proizvođači.

Osim toga, nedovoljna je povezanost poljoprivrednih gospodarstava s prerađivačkom industrijom, kao što je zanemareno i korištenje inozemnih sredstava iz pojedinih fondova (primjerice predpristupnih EU) za financijsku potporu razvoju poljoprivrede. Pretpostavke za to jesu kvalitetni programi i bolja organiziranost poljoprivrednih gospodarstava. Napokon, valja reći da ulaganja u poljoprivredu treba što više integrirati u cjelovit sustav financiranja i razvoja sela i poljoprivrede. Takav pristup integralnom razvoju ima osobitu potporu EU.

U razvijenim zemljama Europe već je šezdesetih godina prošlog stoljeća započela prevladavati koncepcija integralnog razvoja poljoprivrede i ostalih gospodarskih i infrastrukturnih djelatnosti na ukupnom ruralnom prostoru. Ta je koncepcija postala dominantna, osobito u EU. Naime, “Snaženje politike ruralnog razvoja EU postalo je opći, sveobuhvatni cilj EU.” (Europska komisija, 2003:3.). Politika ruralnog razvoja EU nudi “meni” koji se sastoji od 22 glavne mjere, među kojima se nalazi i cjelovit sustav stimuliranja prijevremenog umirovljenja poljoprivrednika. Taj model ima ne samo naglašenu socijalnu dimenziju – zbrinjavanje poljoprivrednika starije životne dobi- nego je, istodobno, i u funkciji integriranja zemljišta -većeg broja malih posjeda u krupnije proizvodne cjeline. S obzirom na veliku zastupljenost tzv. staračkih kućanstava, kod nas u strukturi poljoprivrednih gospodarstava, primjena spomenutog modela mogla bi pridonijeti okrupnjavanju poljoprivrednih gospodarstava.

Porezna je politika, također, jedno od sredstava (fiskalne) politike pomoću kojeg se utječe na raspolaganje i korištenje poljoprivrednog zemljišta. Tradicionalni i izvorni porez što su ga poljoprivrednici kao i ostali vlasnici zemljišta plaćali na katastarski prihod koji je definiran kao osnovica za utvrđivanje dohotka od poljoprivrede, ukinut je 1997.godine. Ne ulazeći u sve aspekte te mjere, valja reći da nije djelovala u smjeru unapređenja posjedovne strukture. Naime, porez na zemljište nije više mogao biti poticaj za prodaju zemljišta pa i u slučaju da se ne obrađuje. Ili, zemljište nije više njihovim vlasnicima “smetalo”. Počelo je, međutim, smetati ako se ne obrađuje uvođenjem poreza na neobrađeno obradivo poljoprivredno zemljište (NN 59/2001). Taj bi porez (ako se plaća) trebao pridonijeti oživljavanju tržišta poljoprivrednim zemljištem što bi poticajno djelovalo na okrupnjavanje poljoprivrednih gospodarstava.

Nadalje, potrebno je poduzimati čitavi niz mjera i aktivnosti koje se, sažeto, mogu definirati kao konsolidacija i uređenje poljoprivrednog zemljišta. Tako je prvo potrebno srediti zemljišne knjige i uskladiti ih s katastarskim podacima jer u tim evidencijama još uvijek ima dosta manjkavosti. Zatim, velika

usitnjenost i isparceliranost posjeda zahtjeva provođenje komosacija u svrhu zaokruživanja rascjepkanih gospodarstava u veće zemljišne komplekse grupiranjem i smanjivanjem broja parcela. Osim već ustrojenog Upisnika poljoprivrednih gospodarstava (UPG) valjalo bi ustrojiti i odvojene registre, npr. poljoprivrednih (full-time) i djelomično poljoprivrednih (part-time).

Proizvodnja ni na krupnim gospodarstvima uz suvremenu tehniku i tehnologiju ne može dati pune proizvodne i ekonomske rezultate ako se obavlja na zemljištu koje nije zadovoljavajuće uređeno. Među najvažnije mjere i zahvate uređenja zemljišta spadaju agromelioracija, hidromelioracije, već spomenuta komosacija, izgradnja poljskih puteva, privođenje kulturi zapuštenih i zamočvarenih zemljišta.

## LITERATURA

- Braun, J., (2005.): Small-Scale Farmers in Liberalised Trade Environment, u: T. Huvio, J. Kola and T.Lundstrom, (ur.) (2004.) Small-scale farmers in liberalised trade environment, Proceedings of the seminar, October 18.-19., 2004, Haikko, Finland. Department of Economics and Management Publications No. 38. Agricultural Policy. Helsinki University of Helsinki
- Cahill, C., (2004.): Adjustment Policies in Europe, OECD, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries
- DZS (2004.), Popis poljoprivrede 2003., Državni zavod za statistiku, Zagreb
- DZS, različita godišta Statističkog ljetopisa Hrvatske, Državni zavod za statistiku, Zagreb
- Eastwood, R., Lipton, M., Newell, A., (2004, forthcoming): Farm Size, Handbook of Agricultural Economics, Volume IIIB, North-Holland, Amsterdam
- European Commission (2002.) European Agriculture entering the 21 century
- FAO (2005), Production Yearbook 2004
- Grahovac, P. (2004.), Regionalni razvoj hrvatske poljoprivrede, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, br.2, Zagreb
- Grahovac, P. (2005.), Regionalne značajke uvjeta razvoja hrvatske poljoprivrede, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, br.3, Zagreb
- JLZ (1988), Opća enciklopedija, JLZ "Miroslav Krleža", Zagreb
- Mirković, M., (1940.), Agrarna politika, Improz, Beograd.
- Mirković, M., (2005.), Održanje seljačkog posjeda i druge agrarno-ekonomske studije, Dom i svijet, Ekonomski fakultet, Zagreb
- Stipetić, V., (1987.), Poljoprivreda i privredni razvoj, Informator, Zagreb
- Zoričić, M., (1912.), Glavni rezultati popisa stoke od 24. ožujka 1911. u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji, Zagreb.