

posjeda i parcela, isključiti iz nasljeđivanja nepoljoprivrednike, a način obeštećenja ostalih zakonskih nasljednika riješiti na drugi način. Time bi se uzela u zaštitu poljoprivredna gospodarstva, odnosno aktivni poljoprivredni proizvođači iz čistih i mješovitih domaćinstava, a nepoljoprivrednici bi morali nasljeđivati u okviru prava nepoljoprivrednih kategorija, ali na području koje je prostornim planom općine predviđeno za izgradnju vikend naselja i rekreaciju.

D. DOBRONIC

NEKA BITNA PITANJA I RJEŠENJA IZ PRIJEDLOGA ZAKONA O POLJOPRIVREDNOM ZEMLJIŠTU

Osnovna načela politike poljoprivrednog zemljišta oblikovala su se u razdoblju 1947 — 1953. godine (dva sektora vlasništva poljoprivrednog zemljišta; vrijednost društvenog poljoprivrednog zemljišta ne smije biti umanjena; ograničenje prava privatnog vlasništva na zemljište; maksimum poljoprivrednog zemljišta poljoprivrednika razlikuje se od onoga za nepoljoprivrednike; društveni sektor ima pravo prvokupa privatnog poljoprivrednog zemljišta; u granicama određenim ustavom i zakonom promet i nasljeđivanje poljoprivrednog zemljišta slobodni su; društveno zemljište ne može dospjelošću prijeći u privatno vlasništvo; poljoprivredna organizacija i građanin ravnopravni su u obavezi obrade zemljišta i u iskorištavanju plodova, itd.)

Međutim, u kasnijem razdoblju nije jasnije definirana praktična provedba zemljišne politike, tako da se u ovom području gomilalo sve više društveno-ekonomskih problema. Postojeće stanje poljoprivrednog zemljišta postalo je ograničavajućim faktorom bržeg razvoja proizvodnje hrane. To je zahtijevalo pojačanu aktivnost subjektivnih snaga na izgrađivanju i dogradnji zakonodavne regulative, koja mora biti u funkciji bržeg razvoja proizvodnje, produktivnosti rada i dohotka u poljoprivredi. Trebalo je što prije izraditi i usvojiti Zakon o poljoprivrednom zemljištu. Polazne osnove tog Zakona usvojio je Sabor SR Hrvatske. One sadrže slijedeće:

- poljoprivredno zemljište praktički je neumnoživo
- broj stanovnika neprekidno raste
- urbanizacija trajno smanjuje površinu poljoprivrednog zemljišta, prosječno godišnje u Republici za oko 11.000 ha.
- u Republici postoji oko 18 miliona parcela, s tendencom daljnjeg povećanja toga broja

Draško DOBRONIC, dipl. inž., Republički komitet za poljoprivredu i šumarstvo Zagreb

— trajno je u oba sektora neobrađeno 120 — 150.000 ha.

— osim 400.000 ha društvenog zemljišta organiziranog u poljoprivrednim radnim organizacijama postoji i 740.000 ha tzv. »ostalog društvenog zemljišta« kojim bi po ustavu trebale upravljati općine, a kojima stvarno ne upravlja nitko

— nepostojanje jasne i trajne zemljišne politike i organa za njeno praćenje i provođenje

— pojava 60% mješovitih domaćinstava i proces deagrarizacije koji će se nastaviti barem do 2010 godine

— brojne zloporabe, uzurpacije, poreske prevare i iskorištavanje tuđe rada u oba sektora i u mjesnim zajednicama

— potreba osuvremenjavanja 30 godina stare regulative.

Još 1979. godine izrađen je tekst Nacrta zakona o poljoprivrednom zemljištu. Nakon toga organizirana je široka javna rasprava, a također su o tome raspravljali društveni savjeti i tijela društveno-političkih organizacija. U tekst Zakona su ugrađene mnoge primjedbe i prijedlozi, tako da se (kao Prijedlog Zakona o poljoprivrednom zemljištu nalazi u Saboru radi donošenja).

Prijedlog zakona o poljoprivrednom zemljištu ima zadatak, polazeći od postojećih načela zemljišne politike, regulirati sadašnje stanje, otvoriti mogućnost bržeg razvoja proizvodnje, osigurati što potpunije iskorištavanje poljoprivrednog zemljišta (»Zemlja onome tko ju obrađuje«) i podržati inicijative za nove društveno-ekonomske odnose, (udruživanje zemljišta, komasacija kultura, obavezni plodored i dr.)

Potrebno je naročito naglasiti da zakon sam po sebi ne može riješiti sveukupnu problematiku poljoprivrednog zemljišta, nesređenost tržišta i stagnaciju društveno-ekonomskih odnosa u agraru. Zadatak ovoga zakona je da podstiče ta rješenja, te da im dade institucionalni okvir. Zakon o poljoprivrednom zemljištu ne može nadomjestiti pasivnost organizacija udruženog rada, društveno-političkih zajednica, privrednih asocijacija, društveno-političkih organizacija, banaka i drugih.

U tome smislu, Prijedlog zakona o poljoprivrednom zemljištu nudi niz novih rješenja, a otvara i neke dileme.

Po dosadašnjim propisima vlasnik poljoprivrednog zemljišta (individualni sektor) i korisnik zemljišta (društveni sektor) potpuno su pravno zaštićeni, bez obzira da li poljoprivredno zemljište obrađuju ili su ga posve zapustili (tzv. »apsolutni vlasnički princip«).

Prijedlog zakona smanjuje pravnu sigurnost za vlasnike odnosno korisnike neobrađenog poljoprivrednog zemljišta. Tko drugu godinu redom ne obradi parcelu, privremeno gubi posjed zemljišta. Takvo zemljište daje se javnim nadmetanjem na korištenje drugom interesentu. — Smatra se napuštenim i prelazi u društveno vlasništvo zemljište koje je tokom 10 godina bilo 4 godine (ili 3 godine redom) neobrađeno.

Za predloženi zakon značajna je pobliža definicija ustavnog pojma »poljoprivredno domaćinstvo«, jer je vezana na poljoprivredni maksimum zem-

ljišta. Po dosadašnjim propisima, poljoprivrednim domaćinstvom smatra se tzv. čisto poljoprivredno domaćinstvo, bez i jednoga stalno zaposlenog ili bez drugih stalnih izvora prihoda (poljoprivredni maksimum 10 ha). Postoje vrlo brojna poljoprivredna domaćinstva s jednim ili više stalno zaposlenih, a da im višak zemlje iznad 3 ha nije oduzet.

Prijedlog zakona o poljoprivrednom zemljištu definira pojam poljoprivrednog domaćinstva (prema sadašnjem stanju) na sva ona domaćinstva koja poljoprivredno zemljište trajno i redovno obrađuju («Zemlja onome tko ju obrađuje») i stanuju u kraju u kome imaju zemljište, bez obzira na druge okolnosti (poljoprivredni maksimum 10 ha), u tu definiciju uključene su i staračka domaćinstva te poljoprivrednici na privremenom radu u inozemstvu. Građani koji zemljište obrađuju zbog rekreacije, u dane tjednog i godišnjeg odmora ili ne stanuju u kraju u kome imaju poljoprivredno zemljište, smatraju se nepoljoprivrednicima — ostalim građanima u smislu ustava (maksimum se smanjuje od zadanih 3 ha ukupnog zemljišta: poljoprivrednog, šumskog i šuma na 1 ha poljoprivrednog zemljišta).

Na ovu formulaciju bilo je slijedećih mišljenja i primjedaba:

— mješovita domaćinstva odnosno nepoljoprivredna treba svrstati u poljoprivrednike (10 ha), ako zemljište sami obrađuju i žive u kraju u kome imaju zemljišni posjed.

— Suprotno tome, bilo je mišljenja da stanovanje u blizini zemljišnog posjeda kod nekih kultura (npr. voćnjak) nije bitan uvjet za urednu obradu,

— pojmovi »čisto poljoprivredno domaćinstvo«, »mješovito domaćinstvo« itd. uzeti su iz sociologije i nemaju veze sa zakonskim maksimumom poljoprivrednog zemljišta. Bitno je da li netko zemljište doista sam obrađuje. Sve ostale okolnosti su nebitne;

Republički savjeti opredijelili su se da se poljoprivrednim domaćinstvom smatra čisto poljoprivredno kao i mješovito domaćinstvo koje stanuje u kraju gdje ima poljoprivredno zemljište koje obrađuje. Po mišljenju savjeta, nepoljoprivrednicima se smatraju svi ostali vlasnici zemljišta:

- 1) koji se ne bave obradom zemlje,
- 2) kojima prihod od zemlje nije izvor egzistencije, i
- 3) kojima zemlja služi u rekreativne svrhe.

Ovakav stav republičkih savjeta ni približno ne obuhvaća sve slučajeve, što se vidi iz ovih brojki:

— za mirovinsko osiguranje poljoprivrednika prijavljeno je do 30. 9. 1981. 347.368 poljoprivrednika koji žive u 211.956 poljoprivrednih domaćinstava (to su čista i mješovita domaćinstva);

— statistika evidentira (prema popisu iz 1971.) 659.825 domaćinstava sa poljoprivrednom zemljišnom površinom. Više od 1 ha poljoprivrednog zemljišta ima 447.408 domaćinstava, a do 1 ha 212.417 domaćinstava.

— Očigledno je teško ustvrditi da u Republici postoji čak 235.452 (tj. 447.408 — 211.956) čistih nepoljoprivrednih domaćinstava s oko 588.630 članova (oko 2,5 člana po domaćinstvu) sa više od 1 ha poljoprivrednog zemljišta.

Vidljivo je dakle da prijedlog republičkih savjeta ne obuhvaća sve one građane koji se poljoprivredom stvarno bave i trebali bi u smislu Zakona o poljoprivrednom zemljištu biti tretirani kao poljoprivrednici iako to u užem sociološkom smislu oni nisu. Tako npr. pekar nije poljoprivrednik — seljak u užem, tradicionalnom smislu riječi, ali se poljoprivredom bavi aktivno i na uzoran način.

Predlagač smatra da je za definiciju poljoprivrednika bitna činjenica da li netko stvarno obrađuje poljoprivredno zemljište ili ga ne obrađuje, bez obzira na druge okolnosti (»Zemlja onome tko ju obrađuje«), s izuzetkom rekreativnih poljoprivrednika tzv. vikendaša. Svaka druga definicija i iz nje izvedene restriktivne mjere mogu povećati površinu neobrađenog zemljišta.

Raspravu je izazvao stav predlagača da se sadašnji nepoljoprivredni maksimum (3 ha ukupnog zemljišta tj. poljoprivrednog, šuma i šumskog zemljišta) i nadalje zadrži. Predlagač navodi da je 3 ha za rekreaciju nesumnjivo suvišno, ali je pitanje, kako razriješiti probleme koji bi nastali smanjenjem površine npr. na 1 ha. Višak zemljišta iznad 1 ha (oduzet zakonom) znači nacionalizaciju, a nacionalizacija obavezu da se bivšim vlasnicima isplati naknada za oduzetu imovinu. Pri tome se pojavljuju slijedeća pitanja: 1. kojim sredstvima (gotovinom ili obveznicama) isplatiti bivše vlasnike. 2. u kojim rokovima ih isplatiti i 3. najvažnije, tko će obraditi razbacane komadiće zemljišta oduzete kao višak iznad 1 ha. Predlagač ne vidi mogućnost društveno organizirane obrade oduzetog zemljišta, a čini mu se neopravdanim oduzimanje npr. 2 ha od Janka da bi zatim općina tu parcelu dala u obradu javnim nadmetanjem Marku (pri tome se ne uzima u obzir da bi tako oduzeto zemljište u mnogo slučajeva ostalo neobrađeno). Predlagač smatra neprihvatljivim postojeće rješenje u dvjema republikama:

— nepoljoprivrednicima se oduzima zemljište iznad 1 ha, a zatim mu se to isto oduzeto zemljište stavlja na korištenje, do daljnega

— zemljište iznad 1 ha nepoljoprivrednici mogu u roku od pet godina otuđiti (prodati, darovati); ako to ne učine, nakon pet godina višak iznad 1 ha oduzet će im se bez naknade.

U sadašnji tekst Prijedloga zakona, ušla je odredba o maksimumu zemljišta (samo poljoprivrednog, a ne i ostaloga) za nepoljoprivrednike od 1 ha, i to i za dosadašnje vlasnike i za buduće. Pitanje naknade za oduzeto zemljište riješit će se posebnim zakonom. Dosadašnji vlasnici zadržavaju podružljiva zemljišta do daljnega u posjedu i u obradi.

Dosad se za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta nije plaćala nikakva naknada; tako se u Republici godišnje gubilo 10 — 11.000 ha, pretvaranjem zemljišta u građevinsko, za javno dobro itd. Prijedlog zakona o poljoprivrednom zemljištu uvodi jednokratnu naknadu — odštetu za ono poljoprivredno zemljište koje je izgubilo svoju proizvodnu namjenu u najmanjoj visini peterostrukog godišnjeg katastarskog prihoda a najviše do prometne vrijednosti zemljišta. Ta sredstva općina može — prema prijedlogu — koristiti samo za mjere uređenja poljoprivrednog zemljišta (komasacija i drugo).

Republički savjeti smatraju da utvrđivanje visine jednokratne naknade u gore navedenim granicama treba prepustiti općinama.

Gotovo jednoglasno prihvaćena je ocjena predlagača da zapravo ne postoji cjelovita politika poljoprivrednog zemljišta, koordinacija, ni posebno društveno tijelo za tu problematiku. Stoga je predloženo osnivanje općinskog društvenog savjeta za poljoprivredno zemljište u općini te slična tijela u zajednici općina i u Republici. — **Republički savjeti smatraju to narušavanjem autonomnih prava općina i predlažu da se to prepusti općini, da ona može osnovati društveni savjet ako to želi, ili neko drugo tijelo.**

Polazeći od nekoliko ključnih činjenica (deagrarizacija će teći najmanje do 2010. godine; općedruštvenih karakteristika poljoprivrednog zemljišta; tzv. »ostalog društvenog zemljišta« kojim bi trebale upravljati općine, a stvarno ne upravlja nitko, ima u Republici 740.000 ha, tj. gotovo dvostruko više nego organiziranog društvenog sektora; svake godine ostaje neobrađeno 120 — 150.000 ha; u Gorskom kotaru i drugdje svake se godine ne pokosi oko 40% travnjaka, a stočarstvo je u krizi; postojanje 18 miliona parcela; godišnje se gubi 10 — 11.000 ha poljoprivrednog zemljišta, itd.)

Prijedlog zakona o poljoprivrednom zemljištu predviđa u općini upravu za poljoprivredno zemljište ili drugi upravni organ u općini, a općinska skupština može za taj zadatak ovlastiti poljoprivrednu stanicu.

Mnogi, u načelu, podržavaju ovaj prijedlog, uz obrazloženje da je neophodno ovlastiti općinski organ (bez obzira na njegov naziv), koji će osiguravati uvid u zemljišnu problematiku i provoditi odgovarajuće mjere.

Međutim, prisutan je i suprotan stav: ne može se propisivati općini njena unutarnju organizaciju njene uprave; ona će to sama riješiti; to je zadatak poljoprivrednih organizacija; treba izbjegavati poljoprivredno zemljište; treba ovlastiti poljoprivredne organizacije da one, u ime općine provode zakon (tj. da same na sebi primjenjuju zakonske sankcije za neobrađeno zemljište). Stav je društvenih savjeta da treba prihvatiti rješenje iz Zakona po kojem pored organa uprave ili drugog organa za poljoprivredno zemljište, treba prihvatiti mogućnost da općinska skupština povjeri poslove poljoprivrednoj službi ili drugoj samoupravnoj organizaciji i zajednici, ali da se isključi mogućnost za organiziranje SIZ-a.

U prijedlogu zakona i u dosadašnjoj raspravi naznačena je ozbiljnost problematike nasljeđivanja poljoprivrednog zemljišta. Predlaže se donošenje zakona o nasljeđivanju poljoprivrednog zemljišta.

Na inzistiranje pojedinih društveno-političkih funkcionara, u zakon je unesena i načelna odredba o utvrđivanju i zahvatanju zemljišne rente, iako to pitanje — po mišljenju predlagača — nije ni teoretski dovoljno razjašnjeno, a pogotovo nije zrelo da se pretvori u zakonsku uredbu.

Ž. MATAGA

KOMASACIJA KAO MJERA UNAPREĐENJA PROIZVODNJE I DRUŠTVENO-EKONOMSKIH ODNOSA

U razdoblju 1976 — 1980. godine komasacija je provođena u 13 općina (B. Manastir, Bjelovar, Čakovec, D. Miholjac, D. Selo, Ivanić-Grad, Jastrebarsko, Karlovac, Našice, N. Gradiška, Sisak, S. Požega, i S. Brod). Komasaacijom je obuhvaćeno ukupno 48 katastarskih općina, na površini od 67,744 ha.

Ekonomski i drugi učinci komasacija mogu se promatrati s više aspekata; porast uroda po jedinici površine, smanjenje učešća živog i minulog rada u jedinici proizvoda, porast produktivnosti rada, ukupnog prihoda i dohotka. Komasaacijom se također utječe na urbanizaciju i demografska kretanja, na razvijenost općine, kao i na smanjenje sudskih i advokatskih troškova.

Fizičko povećanje proizvodnje po hektaru različito je za pojedina područja. Proizvodnja umjereno raste u tzv. suhim komasacijama u pribrdskom području, a značajnije raste u rječnim dolinama, gdje se uz komasaciju provode i hidromelioracije. Prosječno povećanje uroda po hektaru iznosi oko 10 dt pšenice ili kukuruza (prosječno komasiranog društvenog i privatnog sektora).

U razdoblju 1981 — 1985. godine programom je predviđena komasacija na 200.000 ha, što predstavlja krupan zahvat u pravcu boljeg i racionalnijeg korištenja zemljišta, mehanizacije, te povećanja proizvodnje, proizvodnosti rada, kao i proširenje društvenog sektora poljoprivrede.

U Akcionom programu 12. sjednice CK SKH istaknuto je slijedeće: »U programima komasacija i melioracija na društvenim i individualnim površinama, uređenju slivova pojedinih rijeka i uređenju zemljišta treba polaziti od zajedničkih programa proizvodnje, koji na osnovi visokog dohotka otvaraju interes za zajedničku modernu obradu komasiranih površina i omogućuju vraćanje uloženi sredstava. U tu se aktivnost, pored kombinata i zadruža treba uključiti i prehrambena industrija, trgovina i drugi zainteresirani«.

Jedan od osnovnih nedostataka u provođenju komasacija, u proteklom razdoblju, predstavljalo je nedovoljno plansko prilaženje provedbi komasacija zemljišta. Program provedbe komasacije nije bio usklađen s planom razvoja poljoprivredne proizvodnje na cjelovitom području i sa planom uređenja prostora. Uloga razvojnih poljoprivrednih službi u planiranju razvoja proizvodnje hrane na komasiranom području nije dovoljno došla do izražaja. Provedba komasacija bila je suviše prepuštena geodetskim i pravnim službama, tako da je to bila prvenstveno pravno-tehnička mjera, a manje zahvat koji unapređuje proizvodnju i proizvodnost rada na principu udruživanja rada, sredstava i zemljišta.