



# AGRARNA POLITIKA U REPUBLICI HRVATSKOJ NA PUTU OD POLJOPRIVREDNOGA DO ODRŽIVOGA RURALNOG RAZVITKA

Ramona FRANIĆ, Tito ŽIMBREK, Zoran GRGIĆ  
Agronomski fakultet, Zagreb

UDK: 338.431(497.5)  
Pregledni rad

Primljeno: 7. 6. 2002.

U radu polazimo od pretpostavke kako se hrvatska agrarna politika u svojim elementima (ciljevi politike, mjere i metode, nositelji agrarne politike i rezultati) transformira pod utjecajem trendova proizišlih iz širenja svjetskoga tržišta hranom i gospodarske globalizacije. Mijenjaju se prioriteti, oblici i dinamika intervencije, koja u posljednjem desetljeću dobiva novu dimenziju: uvodi se koncept održivoga razvitka ruralnoga prostora. Naglasak je analize na cjenovnoj i subvencijskoj politici, koje čine okosnicu agrarne politike u cijelom analiziranom razdoblju. Pokazateljima državne intervencije ocijenjen je stupanj vanjskotrgovinske zaštite i domaće podrške poljoprivredi. Premda nominalni pokazatelji zaštite govore da je poljoprivreda visokoštićeni sektor, efektivna zaštita domaćih proizvođača znatno je slabija zbog visokih troškova poljoprivrednih *inputa* i utjecaja svjetskih cijena. Potkraj analiziranoga razdoblja uočava se zaokret hrvatske agrarne politike prema modelu necjenovne podrške. Identificiraju se ključni elementi održivoga razvitka, koji se uključuju u istraživanja u poljoprivredi i u zakonsku podlogu politike poljoprivrednoga i ruralnoga razvitka. U skoroj budućnosti očekuje se bitno preoblikovanje strateških ciljeva i mjera agrarne politike prema strukturnoj potpori i održivom razvitku, odnosno politici izravne dohodovne potpore poljoprivrednicima.



Ramona Franić, Agronomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu,  
Zavod za ekonomiku poljoprivrede i agrarnu sociologiju,  
Svetošimunska cesta 25, 10000 Zagreb, Hrvatska.  
E-mail: ramonaf@agr.hr

## UVOD

---

Zanimanje javnosti za djelatnosti države pojačava se u doba jačih društvenih i gospodarskih previranja, poput onih koje je zahvatilo Europu, a naročito Hrvatsku, devedesetih godina dvadesetog stoljeća. Promjene su očite i u državnom uređenju i u političkim idejama, ali su možda najosjetljivije, pa stoga i najzanimljivije, u gospodarskim odnosima koji su temelj kakvoće života i blagostanja ljudi. U radu analiziramo bitan dio domaće gospodarske politike – agrarnu politiku, odnosno ulogu države u poljoprivrednom razvitku. Agrarna politika u novije doba seže dalje obuhvaćajući društveno-gospodarske aktivnosti koje pridonose ukupnom ruralnom razvitku.

U radu polazimo od pretpostavke kako se hrvatska agrarna politika u svojim osnovnim sastavnicama mijenja pod utjecajem trendova širenja svjetskoga tržišta hranom, gospodarske globalizacije i integracijskih procesa. Poljoprivredu zbog njezinih posebnosti štiti država, odnosno ona prima znatan dio vladine pomoći u gotovo svim zemljama. Jedan od bitnih razloga državne intervencije jest dohodak poljoprivrednika, koji nije paritetan nepoljoprivrednom dohotku. Stoga podrška poljoprivrednim cijenama i ostale subvencijske mjere još uvijek znatno opterećuju državni proračun, unatoč nastojanju da se državni intervencionizam u poljoprivredi smanji. S obzirom na to da je Hrvatskoj nužan razvitak domaće poljoprivrede i usmjerenje prema europskim, ali svjetskim, tokovima, državna će potpora i dalje biti potrebna. U tome je važno pitanje odabir prioriteta, oblika i dinamike intervencije. Agrarna politika u Hrvatskoj u posljednjih nekoliko godina dobiva novu dimenziju: uvodi se koncept održivoga razvitka koji poštuje ravnotežu gospodarskih, društvenih i ekoloških interesa. Slijedom europskih trendova, ciljevi intervencije u hrvatskoj agrarnoj politici nisu više samo povećanje proizvodne učinkovitosti i dohotka nego i briga o cjelokupnom seoskom prostoru, što uključuje brojne mjere koje promiču život ljudi u tom prostoru.<sup>1</sup> Promjene se odvijaju u okviru vlastitih potreba i mogućnosti, ali i po uzoru na europsku zajedničku poljoprivrednu politiku.

### **Dosadašnja istraživanja i metodološki okvir**

Problemi sela i poljoprivrede te ponašanje države u uređenju gospodarskih odnosa odavno su zastupljene teme u domaćoj literaturi, npr. Vichodil, Frangeš, Bičanić, Mirković, Stipetić i drugi (Franić, 1994.). Problemima poljoprivredne politike i seoskog razvitka bave se državne, znanstvene i stručne ustanove odgovorne za pitanja demografskog, gospodarskog i poljoprivrednog razvoja ruralne sredine, što je obznanjeno mnogim studijama i radovima na tu temu (Milinković, 2000.a).

Tijekom posljednjeg desetljeća uočavamo izraženije zanimanje za istraživanja održivoga razvitka sela i ruralnih područja, poglavito sa stajališta društvenih obilježja. Slojevitost problematike ruralnog razvitka uočava Puljiz (Puljiz, 1993.), analizirajući ruralni prostor na dvije razine, prva je promjena u seoskoj poljoprivrednoj populaciji, a druga potreba regionalne podjele ruralnog prostora prema intenzitetu procesa urbanizacije. Razlikovanjem pojma "rasta" i "razvitka" autor upozorava na to da se u planiranju "razvitka" ruralnog prostora, osim poljoprivredne proizvodnje, treba uzeti u obzir i njegova druga dimenzija – priroda kao ambijent razvitka i društvo kao nositelj "socijalno održiva razvitka".

Potrebu novog određenja društvenog odnosa prema okolišu, koji je ishodište razvojnih ciljeva, pa stoga i strategije razvitka poljoprivrede, ističe Cifrić (Cifrić, 1993.). Početkom 1990-ih godina autor ne zanemaruje potrebu kritike dotadašnjeg neodgovornog ponašanja prema okolišu, koje je "imalo izgovor u društvenom vlasništvu kao ničijem i svačijem". Ta su razmišljanja jednako aktualna i danas, cijelo desetljeće kasnije – u planiranju budućega (poljoprivrednog i ruralnog) razvitka treba voditi računa o tri važna čimbenika: (1) rat i njegove posljedice, uključujući i prijašnji stupanj razvijenosti, (2) mjesto poljoprivrede u općem poljoprivrednom razvitku i (3) europske i svjetske kriterije u zaštiti okoliša i kakvoći poljoprivrednih proizvoda. Da poslijeratnu obnovu sela ne treba shvatiti samo kao sanaciju, potvrđuje Župančić (Župančić, 1993.), koji se zalaže za koncepciju širega razvojnog procesa i upozorava na potrebu drugačije politike prostornog razvoja, tj. na mogućnost planskog usmjeravanja seoskoga prostora i poljoprivrede, uz preporuku mjera poticanja zapošljavanja u seoskoj sredini. Time bi se smanjila potreba za odlaskom mlađih i obrazovanijih osoba sa sela. Imajući na umu gospodarski, socijalni i kulturni napredak prostora i zajednice, preporučuje integralni pristup razvoju ruralnih područja.

Uočavajući svu složenost definiranja pojma ruralnosti kao društvenoga fenomena, Štambuk (1993.a) nastoji izdvojiti osnovne sastavnice ruralnosti u dvije osnovne skupine: (1) temeljne materijalne pretpostavke, poput zemljišta, poljoprivredne i ostale djelatnosti te seoskoga pejzaža i (2) individualno-društvene sastavnice ruralnosti – pojedinci, obitelj, rodbina, seoska zajednica i mreža osobnih veza na daljinu. Ovakve analize trebale bi biti ugrađene u gospodarsko-političke odluke promicanja razvitka ruralnoga prostora. Autor također daje prilog regionalnoj analizi poljoprivrede, upozoravajući na veliku neuravnoteženost u rasprostranjenosti seljaka i zemljišta u Hrvatskoj.

Analitičari agrarno-političke problematike većinom se bave problematikom agrarne strukture, poljoprivrednoga zemljišta, obiteljskim poljoprivrednim gospodarstvima, obiljež-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 6 (68),  
STR. 1027-1049

FRANIĆ, R., ŽIMBREK, T.,  
GRGIĆ, Z.:  
AGRARNA POLITIKA...

jima tržišne (vanjskotrgovinske, cjenovne, subvencijske i kreditne) politike te pritiscima na domaću poljoprivredu proizi-šlima iz procesa pridruživanja WTO i očekivanom približa- vanju EU (Milinković, 2000.b; Franić, 1999.). U novije doba hr- vatsku agrarnu politiku, vanjsku trgovinu poljoprivrednim pro- izvodima i domaće tržište analiziraju i inozemni stručnjaci te skupne studije više autora (Christensen, 1994.; Bosworth, 1996.; Schaeffer, 1996.), istraživanja koja su poslužila kao podloge u prilagodbi politike međunarodnim standardima. Sa stajališta same agrarne politike, naglasak većine istraživanja bio je na cjenovnoj i subvencijskoj politici kao okosnici agrarne poli- tike analiziranoga razdoblja. To je razumljivo, s obzirom na či- njenicu da je težište poljoprivredne politike u Europi, pa i u nas, stavljeno na tržišno-cjenovne poticaje poljoprivredi, do- čim su mjere strukturne politike i politike ruralnoga razvitka bile tek popratna, ne toliko važna pojava. O strukturnoj poli- tici više se govori tek nakon reforme Zajedničke agrarne poli- tike EU početkom devedesetih godina prošloga stoljeća. Tre- ba posebice naglasiti to da je, unatoč brojnim istraživanjima ruralnoga prostora i deklarativnom zauzimanju za njegov o- drživi razvitak, domaća poljoprivredna politika također slije- dila slične modele poticanja poljoprivredne proizvodnje, a kasnila s praktičnim rješenjima usmjerenim na integralni ra- zvitak ruralnoga prostora.

Analizu domaće poljoprivredne politike započinjemo pri- kazom stanja u domaćem poljoprivrednom sektoru i ključ- nim agrarno-političkim akcijama poduzetim tijekom protek- loga desetljeća. Učinke državne intervencije u poljoprivredi toga razdoblja ocjenjujemo ukratko pokazateljima nominalne i efektivne stope zaštite, proizvođačkim subvencijskim ekvi- valentom i efektivnom stopom pomoći.<sup>2</sup> U drugom dijelu ra- da izdvajaju se čimbenici koji uvjetuju zaokret agrarne poli- tike prema necjenovnoj podršci poljoprivrednom sektoru u posljednjem četverogodišnjem razdoblju, a ciljeve politike ši- re na održiv razvitak ruralnoga prostora.

Na osnovi ključnih kriterija održivoga razvitka i defnici- je ruralnoga prostora, rad na kraju daje prikaz novijih promje- na agrarne politike, potvrđenima zakonskom podlogom. Svje- sni da pojam "održivoga ruralnog razvitka" obuhvaća znatno više od onoga što danas zahvaća domaća poljoprivredna poli- tika, ovo se istraživanje ograničuje na prevladavajuće sastav- nice domaće poljoprivredne politike i na nedavne njezine po- teze, koji – barem deklarativno – ističu potrebu uključivanja načela i kriterija održivoga razvitka u svoje sadržaje.

## **Stanje poljoprivrednoga sektora i ruralnoga područja**

1030

Opći društveno-gospodarski pokazatelji govore da hrvatska poljoprivreda, u kojoj radi oko 240 tisuća poljoprivrednika

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 6 (68),  
STR. 1027-1049

FRANIĆ, R., ŽIMBREK, T.,  
GRGIĆ, Z.:  
AGRARNA POLITIKA...

(2001.) ili 5,5% ukupnoga pučanstva, stvara oko 7% BDP-a. S prehrambenom industrijom sudjeluje otprilike sa 11% u vanjskotrgovinskoj bilanci, ali samo sa 3% u državnom proračunu. Hrvatska poljoprivreda doživjela je znatne štete prouzročene ratom i srpskom agresijom, ali i neprimjerenim procesima privatizacije i pretvorbe. Prevladavajući dio agrarne strukture čine obiteljska poljoprivredna gospodarstva – njih 530 tisuća (1991.) – koja posjeduju oko dvije trećine poljoprivrednoga zemljišta i oko 80% stočnoga fonda te ostalih resursa. Prosječna veličina tih gospodarstava vrlo je mala, tek 2,7 ha, na vrlo rascjepkanim proizvodnim zemljišnim površinama.<sup>3</sup> Visok je udio mješovitih gospodarstava (oko 80%). Agrarnu strukturu obilježava niska razina profesionalizma te neravnotežena proizvodna struktura, u kojoj prevladava proizvodnja žita.

Tržište poljoprivrednim zemljištem ograničuje nesređenost zemljišnih knjiga, a izrazit je problem gospodarenje državnim zemljištem, kojega ima oko milijun hektara, poglavito zato što još uvijek nisu riješeni svi problemi privatizacije i poslovanja (bivših) poljoprivredno-industrijskih kombinata. Podaci govore da je 2002. godine registrirano nešto više od 2000 poljoprivrednih poduzeća, od čega više od polovice kao društva s ograničenom odgovornošću, a slijede privatna poduzeća, zadružni oblici i dionička društva. U Hrvatskoj je 1998. godine upisano 460 poljoprivrednih zadruga, od čega su 334 uključene u Hrvatski zadružni savez. Institucijska potpora poljoprivredi je slaba, a upravne službe nedovoljno učinkovite. Poljoprivrednici se organiziraju politički, a ne strukovno, nemaju nezavisni sindikat, što onemogućuje njihov pregovarački položaj. Poljoprivredno zadrugarstvo stagnira, a izostaje znatnije poslovno povezivanje poljoprivrednika međusobno i s prehrambeno-prerađivačkom industrijom.<sup>4</sup>

Poljoprivredna proizvodnja dugoročno se smanjuje, posebice u ratnim godinama, zbog smanjene uporabe poljoprivrednih resursa, ali i migracije pučanstva, pada proizvodnosti i ekonomske (ne)učinkovitosti. Prosječne godišnje stope pada poljoprivredne proizvodnje kreću se od 1,07% do 10,86% između 1990. i 2000. godine. Tržišnost pokazuje stalan pad od 1988. godine, a tek se u novije doba uočava porast. Bez obzira na povećanje od 1995. do 2000. godine, tržišnost je niska i iznosi u prosjeku nešto više od 30%. Iako u posljednje doba tržišnost poljoprivrednih proizvoda pokazuje brži porast, uz manji tempo rasta ukupne proizvodnje, ovo je povećanje posljedica smanjene prirodne potrošnje na selu.

Tranzicijski šok prijelaza na tržišno gospodarstvo utjecao je i na smanjenje zaposlenosti, zaduženost, tehnološko zaostajanje, pogoršanje bilance trgovinske razmjene i nelikvidnost.<sup>5</sup> Od osamostaljenja, Hrvatska bilježi stalan manjak vanj-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 6 (68),  
STR. 1027-1049

FRANIĆ, R., ŽIMBREK, T.,  
GRGIĆ, Z.:  
AGRARNA POLITIKA...

skotrgovinske razmjene poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda. Unatoč tome što je tijekom proteklih nekoliko godina povećan izvoz, uvoz i trgovinski manjak još uvijek rastu po većoj stopi. Pokrivenost uvoza izvozom (neto izvoz) u protekle tri godine bila je između 56% i 60%. Najvažniji su trgovinski partneri zemlje iz neposrednog okruženja. Pad poljoprivredne proizvodnje, pa time i ponude, uza sve navedene činitelje, utjecao je na smanjenje konkurentnosti poljoprivrednih proizvoda i prerađevina na svjetskom tržištu.

Seoski prostor RH pokušao se odrediti prema definicijama OECD-a i EU, koje rabe gustoću naseljenosti kao kriterij za razdvajanje gradskoga i seoskoga prostora.<sup>6</sup> Uzorak naseljenosti govori o koncentraciji stanovništva u manjem broju gradskih naselja, dok seoski prostor obilježava izrazito niska gustoća naseljenosti – samo 34 stanovnika/km<sup>2</sup>. U zadnjem popisnom razdoblju (1991. – 2001.) demografske promjene na hrvatskom selu zbivale su se pod snažnim utjecajem destabilizirajućih (vanjskih) čimbenika (agresija i rat s enormnim materijalnim razaranjima, ljudskim žrtvama i socijalnim poremećajima, gospodarske poteškoće). Seosko stanovništvo smanjilo se i apsolutno i relativno. Početkom 1991. godine u seoskim je naseljima živjelo 45,7% ukupnoga stanovništva RH, dok Popis stanovništva 2001. godine bilježi nešto manje od 2 mil. seoskoga stanovništva, što je 44,4% ukupnoga stanovništva. Prema OECD kriteriju, RH bi imala 47,6%, a prema kriteriju EU 36,8% seoskoga stanovništva. U međupopisnom razdoblju nastavlja se trend demografskoga starenja seoskoga stanovništva. Podaci upozoravaju na izrazito nepovoljan odnos između mladoga i staroga seoskog stanovništva i izraženu polarizaciju demografskoga razvoja između seoskoga i gradskoga stanovništva.

### **Kretanja u agrarnoj politici nakon osamostaljenja**

Na području agrarne politike početkom devedesetih godina prošloga stoljeća nije još bilo bitnih promjena, jer je veći dio mjera preuzet iz saveznoga zakonodavstva.<sup>7</sup> Promjene su vidljive u prilagođivanju funkcioniranja Hrvatske kao samostalne države i u poštivanju specifičnosti nastalih zbog ratnih prilika. Poljoprivreda je u tom procesu dobila mnogo važniju ulogu i od nje se očekuje da bude važan čimbenik budućega razvoja. U tom smislu postavljeni su vrlo općeniti ciljevi agrarne politike (Christensen, 1994.): gospodarski rast i napredak osiguranjem ponude visokokvalitetne hrane, okrupnjavanje obiteljskih gospodarstava, osiguravanje poljoprivrednicima potrebnih sredstava davanjem kredita i informiranjem putem savjetodavne službe, ostvariti pretvorbu vlasničke i upravljačke strukture, razviti tržišnu infrastrukturu i prilila-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 6 (68),  
STR. 1027-1049

FRANIĆ, R., ŽIMBREK, T.,  
GRGIĆ, Z.:  
AGRARNA POLITIKA...

goditi institucionalni okvir u skladu s trendovima na tržištu. Ovi ciljevi rezultat su ekonomskih i agrarno-političkih analiza u okviru upravnih službi, ali još početkom devedesetih nisu formalizirani i nisu razrađene mjere i instrumenti za njihovo ostvarivanje. Agrarna politika još se po starom modelu temelji na cjenovnoj politici i odnosi se na određivanje zaštitnih cijena osnovnih poljoprivrednih proizvoda (Žimbrek i sur., 1994.), a osnovica je i za određivanje posebnih poticaja. Sredstva izravne podrške poljoprivredi u obliku premija i regresa najveća su stavka poljoprivrednoga proračuna (otprilike sa 90%). Državni proračun je, međutim, vrlo skroman izvor podrške poljoprivredi (oko 2,5). Tada je nužno bilo odrediti strateške ciljeve i razraditi analitički sustav za kvantitativnu ocjenu pojedinih mjera agrarne politike. Uočava se potreba diferenciranja sustava premiranja, imajući na umu područja koja nemaju poredbenih prednosti (npr. gorske regije, Žimbrek i sur., 1994.). Sugerira se reforma sustava poticaja, tako da se fondovi koji su se rabili za nepotrebne subvencije prenamijene za poticanje usluga u poljoprivredi (poput Poljoprivredne savjetodavne službe), poticanje kreditnih mogućnosti i podrška siromašnim ruralnim područjima (Christensen, 1994.).

Sa stajališta ruralnoga razvitka, prednost domaće agrarne politike u to je doba u tome što se počinje stvarati dobra zakonska podloga kojom se uređuje zaštita i raspolaganje resursima, ponajprije poljoprivrednim zemljištem. Tako se Zakonom o poljoprivrednom zemljištu (NN 54/94.) uređuje zaštita poljoprivrednoga zemljišta od prenamjene i štetnih tvari, propisivanje agrotehničkih mjera, ali i ekonomski procesi privatizacije i raspolaganja državnim zemljištem te uređivanje zemljišnih knjiga. Strategijom razvitka hrvatske poljoprivrede iz 1995. godine formalno se postavljaju ciljevi budućega razvitka te se prvi put jasnije definiraju mjere i ustanove odgovorne za njihovo ostvarivanje. Ciljevi poljoprivredne politike više nisu usmjereni samo na promicanje poljoprivrede kao djelatnosti nego se šire na cijeli ruralni prostor. Uočava se potreba za promicanjem službi za pružanje usluga poljoprivrednicima i poboljšanjem ukupnoga socijalno-ekonomskog položaja poljoprivrede (posebno zbog problema prognanih obitelji poljoprivrednika i slabo naseljenih područja zbog loših uvjeta privređivanja). Dodatni poticaj reformi dao je već spomenuti cilj domaće agrarne politike – ulazak u međunarodne gospodarske integracije – namećući potrebu prilagodbe domaće sustava potpore poljoprivredi. Neizbježan je bio zaokret tržišno-cjenovne potpore prema strukturnoj politici i izravnim plaćanjima. Tako je krajem 1988. godine predložen novi sustav poticaja u poljoprivredi (i prihvaćen Zakonom o novčanim poticajima i naknadama u poljoprivredi i ribarstvu,

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 6 (68),  
STR. 1027-1049

FRANIĆ, R., ŽIMBREK, T.,  
GRGIĆ, Z.:  
AGRARNA POLITIKA...

NN 29/99. i 105/99.). Zakon posebno potiče poljoprivredu na područjima od posebne državne skrbi.<sup>8</sup> Konačan cilj ovoga novog sustava subvencioniranja jest osiguravanje samodostatnosti u proizvodnji strateški važnih poljoprivrednih proizvoda i sprečavanje pada poljoprivrednoga dohotka, do kojega bi došlo u oštrim uvjetima liberalizacije trgovine (Franić, 1999.). Stimuliranje povećanog angažiranja poljoprivrednih površina, ulaganja u izvorne pasmine i podizanje novih nasada, posebno na strateškim područjima (brdsko-planinska područja,<sup>9</sup> otoci), mjere su kojima je cilj podizanje razine životnoga standarda u ruralnim područjima ili čak zadržavanje stanovništva u ruralnim područjima. To je i korak prema shvaćanju da se budući razvitak poljoprivrede, kao i opći gospodarski razvitak, treba temeljiti na osnovnim načelima održivosti.

U to doba daju se i prve ocjene učinkovitosti državne intervencije, odnosno modela vanjskotrgovinske zaštite i domaće potpore poljoprivredi, koji je vrijedio do 1999. godine.

Analiza je pokazala vrlo visoko šticeći sektor, s pokazateljima nominalne zaštite u promatranom razdoblju (1993. do 1997.) od 50 do 80% i prosjekom subvencijskih ekvivalenata od 26% za osnovne poljoprivredne proizvode, a za poljoprivredne prerađevine čak oko 30-40%.<sup>10</sup> Većina ukupne podrške odnosila se na tržišno-cjenovnu podršku, a uzroci zabilježenoga sniženja tijekom toga razdoblja uglavnom su bile promjene cijena na svjetskom tržištu. Glavna mana takva sustava podrške poljoprivredi jest ta što on ne odražava regionalne razlike i dohodovne disparitete unutar poljoprivrednoga sektora. Takve manjkavosti nastojale su se u proteklom desetljeću popraviti i prilagodbom zakonske podloge u domeni novčanih poticaja i naknada u poljoprivredi i ribarstvu. Time je većina izravnih plaćanja odvojena od proizvodnje i usmjerena na ciljne skupine poljoprivrednika s nižim dohotkom ili na regionalne poticaje.

### **Koncept integralnoga, održivoga poljoprivrednog i ruralnog razvitka**

Pojam "održivost", posebno kada se pridruži pojmu "zajednica", upotrebljava se u brojnim kontekstima, kako bi se razjasnio širok spektar aktivnosti. Koncept "održive zajednice" primjenjivao se u smislu urbanoga širenja, novih pravaca u gospodarskom razvitku, razvitku maloga poduzetništva u lokalnim zajednicama, jačanju ukupnoga gospodarstva lokalne zajednice, pravednosti u zaštiti okoliša, upravljanju ekosustavima, recikliranju, poljoprivredi, biološkoj raznolikosti, stilovima života, čuvanju energije i sprečavanju onečišćenja (Lachman, 1997.). Uvođenje suvremene tehnologije i poboljšanje ruralne infrastrukture obavezna su zadaća za državu (zajed-



DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 6 (68),  
STR. 1027-1049

FRANIĆ, R., ŽIMBREK, T.,  
GRGIĆ, Z.:  
AGRARNA POLITIKA...

nicu) kako bi se tržišno usmjerenom gospodarstvu osigurala učinkovita ulaganja. U ublažavanju problema strukturnoga prilagođivanja u razdobljima političkih reformi važna je uloga politike cjelovitoga ruralnog razvitka. To uglavnom znači stimuliranje mogućnosti zapošljavanja u nepoljoprivrednim sektorima i poboljšavanje infrastrukture, čime se proširuju budući izgledi za razvitak ruralnih privreda. Otkako poljoprivreda i djelatnosti vezane uz poljoprivredu čine onaj sastojak ruralnoga dohotka i zaposlenosti koji opada, budućnost ruralnih područja bit će sve više uvjetovana razvitkom aktivnosti koje nisu vezane uz poljoprivredu. Istodobno, poticanje učinkovitijega poljoprivrednog sektora često će biti prirodna posljedica primjene uspješne strategije ruralnoga razvitka.

Još 1987. godine, prema Brundtland izvještaju (Ciani, 1999.), održiv se razvitak definira kao "razvitak koji zadovoljava potrebe sadašnjosti, tako da ne ugrožava mogućnosti budućih naraštaja da zadovolje svoje vlastite potrebe..." Osim toga, pojam "razvitak" odvaja se od pojma "rast", kako bi se naglasilo da je važno da se postigne "bolje" umjesto "više". Koncept održivosti ima dva osnovna obilježja: (1) usmjeren je na ljudske resurse i (2) to je normativni koncept koji obuhvaća prosudbene standarde i oblike ponašanja kojima ljudska zajednica traži načine da zadovolji svoje potrebe za 'opstankom' i blagostanjem (Lütteken i Hagedorn, 1999.). Održiv razvitak znači istodobno maksimiziranje ciljeva bioloških sustava (genetska raznolikost, otpornost, biološka produktivnost), ciljeva ekonomskoga sustava (zadovoljenje temeljnih potreba, jednakost, povećanje upotrebe korisnih roba i usluga) i društvenoga sustava (kulturna raznolikost, institucijska održivost, društvena pravda, participacija). Iz toga proizlaze osnovne dimenzije koncepta održivosti: etička, ekonomska, socijalna i ekološka dimenzija, dimenzija globalne odgovornosti prema rješavanju problema okoliša, iskorištavanja prirodnih resursa, sigurnosti hrane i poštovanja međunarodnih sporazuma i sl. te dimenzija mrežnog načela – povezanost procesa ekonomske proizvodnje i socijalne kompenzacije s odgovarajućim kapacitetima ekoloških sustava. Ekonomska pitanja uključuju stvaranje dobrih poslovnih prilika, dobrih nadnica i plaća, jer ako zajednica nema snažnu ekonomiju, ne može biti zdrava i održiva u dugom razdoblju. Sa stajališta ekologije, zajednica može biti održiva u dugom razdoblju jedino ako ne uništava svoj okoliš i ako prekomjerno ne iskorištava neobnovljive izvore. Zajednica također mora voditi računa i o socijalnim pitanjima: ako trpi od socijalnih problema, ne može biti održiva na dugi rok. Štoviše, takvo društvo vjerojatno neće biti kadro odgovoriti na druga dva zahtjeva održiva razvitka (Lachman, 1997.).

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 6 (68),  
STR. 1027-1049

FRANIĆ, R., ŽIMBREK, T.,  
GRGIĆ, Z.:  
AGRARNA POLITIKA...

Budući da je briga o prirodnim resursima ugrađena u temelje koncepta održiva razvitka, ovaj se koncept – u kontekstu agrarne politike – ponajprije odnosi na područja i djelatnosti koje su najbliže vezane uz iskorištenje prirodnih resursa (poput poljoprivrede). Prema izvješću DGVI Europske unije iz 1997. godine, "ruralni koncept" u Europi "općenito se pruža preko regija, pejzaža i prirodnih krajeva, odnosno pokrajina, poljoprivrednih površina, šuma, sela, malih gradova, džepova industrijalizacije i regionalnih središta. Obuhvaća raznoliku i složenu gospodarsku i društvenu građu: obiteljska gospodarstva, sitne trgovine i poduzeća, promet robom i usluge, sitnu i srednju industriju... a preuzima sve važniju ulogu kao mjesto razonode i odmora." Nastavljajući se na to, trebalo je što točnije definirati ruralna područja. U zemljama članicama EU prihvaćene su vlastite definicije, uglavnom utemeljene na socio-ekonomskim kriterijima: uzorci poljoprivredne djelatnosti, gustoća stanovništva po km<sup>2</sup> ili pad populacije. Te su definicije često neujednačene i stoga se ne mogu jedinstveno primijeniti, a najčešći kriterij za određivanje granice između urbanih i ruralnih područja jest gustoća stanovništva. U OECD-u je nedavno razvijena jednostavna definicija ruralnih područja da se omoguće međunarodne usporedbe ruralnih uvjeta i trendova. Definicija razlikuje dvije hijerarhijske razine teritorijalnih jedinica: lokalnu i regionalnu. Na lokalnoj razini identificiraju se ruralna područja kao zajednice s gustoćom stanovnika ispod 150 po km<sup>2</sup>. Regionalna razina razlikuje veće funkcionalne i administrativne jedinice prema njihovu stupnju ruralnosti, ovisno o tome koliki postotak populacije u regiji živi u ruralnim zajednicama. Eurostat ima drugačiji pristup, koji se temelji na stupnju urbanizacije, a europske se regije klasificiraju u jednu od tri skupine: gusto naseljene zone, prijelazne zone i rijetko naseljene zone (Rural Developments, DG VI).

Bez obzira na to koju metodologiju odabrali u definiranju ruralnoga područja, klasifikacija područja preduvjet je budućih političkih akcija. Razvojne strategije u ruralnim krajevima moraju uzeti u obzir veze koje postoje između ruralnih zajednica i urbanih središta, ponajprije specifična obilježja i trendove na regionalnim tržištima rada. Nakon definiranja ruralnih područja, ocjenjuje se stupanj njegova ekonomskog razvitka (bruto domaći proizvod *per capita*, investicije, struktura djelatnosti i dohotka itd.), na temelju čega se planiraju gospodarsko-političke (u našem slučaju – agrarnopolitičke) mjere. Osnovni politički čimbenici koji mogu utjecati na ruralni ekonomski rast jesu: politika oporezivanja, javna potrošnja, dionički kapital, bankovno zakonodavstvo, razina nadnica i obiteljski dohodak *per capita*, poticanje sitnoga poduzetništva,

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 6 (68),  
STR. 1027-1049

FRANIĆ, R., ŽIMBREK, T.,  
GRGIĆ, Z.:  
AGRARNA POLITIKA...

sindikavno organiziranje, kvalifikacijska osposobljenost radne sile, blizina visokoškolskih ustanova, pristup prometnim i transportnim čvorištima, blizina velikih gradova, mjere za popravljavanje dobne strukture stanovništva, koncentracija industrije, raspoloživost i cijene zemljišta itd. (Aldrich i Kusmin, 1997.). Slijedeći ove spoznaje i činjenicu da se više od 80% teritorija EU ubraja u ruralna područja koja su dom za četvrtinu njezine populacije (The Cork Declaration – A living countryside, 1996.), politika EU u Uredbi o ruralnom razvoju sadrži 22 mjere za ruralni razvitak. Mjere se odnose na investiranje u poljoprivrednu proizvodnju i financijski inženjering, uvođenje mladih poljoprivrednika u posao, umirovljenje starijih, obrazovanje, mjere zaštite okoliša i uređenje poljoprivrednoga zemljišta, pošumljavanje, vodoprivredu, usluge, obnovu i razvoj sela itd. "Premda se razina relativnih cijena, dohodaka i tehnološkog razvitka može razlikovati od države do države, karakter kriterija održivosti ostaje isti" (Schuh i Archibald, 1996., 4). Naime, u osnovi ostaje činjenica da je temeljni kriterij održivosti ruralnih područja dobrobit ljudi koji na njima žive, stoga je održivost "ljudskoga kapitala" jednako važna kao i održivost ekonomskog rasta i zaštita prirodnih resursa. Takav model bio je uzor i u prilagodbi suvremene hrvatske agrarne politike.

### **Uvođenje koncepta održivoga razvitka u hrvatsku agrarnu politiku**

Kako je već rečeno, istraživači istražuju pitanja održivoga, integralnog razvitka ruralnog prostora već godinama. Integralni razvitak ruralnih područja, koji se tumači i kao "održiv", razmatra se kroz optimizaciju prirodnih, stvorenih i ljudskih resursa, a upravljanje integralnim razvitkom operacionalizira kroz institucionalizaciju upravljanja i kroz stručno-znanstvene osnove kao podloge za upravljanje. Ističe se kako je osnovni cilj politike i integralnog razvitka sela angažiranje samoga seoskog stanovništva i izgradnja takva sustava upravljanja koji će učinkovito funkcionirati na svim razinama (Defilippis, 1993.). Upravo ta dugogodišnja "prostorna zapostavljenost... i marginalizacija sela" (Petak, 1999., 290) prekinuta je novim pristupom ("Uređenje, razvoj i obnova ruralnog prostora", Kušen i sur., 1995.), kojim se nastoji s različitih aspekata – prostornog, agroekonomskog i sociološkog – obrazložiti nužnost brige o ruralnom prostoru i višedimenzionalnost planiranja njegova razvitka. Istraživači su ipak svjesni ograničenja u ostvarivanju takva razvoja, jer je teško uhodani koncept monosektorskoga pristupa (poljoprivrednog razvitka) zamijeniti multisektorskim, uključivanjem elemenata prostornoga planiranja (disperzija mreže naselja), aktiviranjem atraktivnih čimbenika za život na selu, poticanjem poslovnoga poveziva-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 6 (68),  
STR. 1027-1049

FRANIĆ, R., ŽIMBREK, T.,  
GRGIĆ, Z.:  
AGRARNA POLITIKA...

nja (zadugarstvo), mogućnosti zapošljavanja i razvojem savjetodavnih usluga (Župančić, 1998.). Međutim, znanstvena i stručna istraživanja agronoma, sociologa i prostornih planera uglavnom nisu imala za posljedicu i konkretne gospodarske i agrarno-političke akcije, a posebno ne i jedinstven program razvitka seoske sredine.

Koncept održivoga razvitka u praktična agroekonomska i agrarno-politička istraživanja u poljoprivredi uključuje se tek 1999. godine, pristupom Hrvatske u međunarodnu mrežu zemalja Središnje i Istočne Europe<sup>11</sup> koje surađuju na istraživanjima od globalnog interesa – održivosti poljoprivrednoga razvitka. Istraživanja pokazuju (Grgić i sur., 1999.) da je hrvatska poljoprivreda zbog loših gospodarskih prilika i nepovoljnoga gospodarskog položaja većeg dijela proizvođača u duljem razdoblju bila relativno malen onečišćivač okoliša. S druge strane, nerazvijena ekološka svijest i nedovoljna stručna potpora poljoprivrednicima uzrokovala je u ruralnim područjima neodgovarajuću primjenu *inputa* i neorganizirano odlaganje otpada i nusproizvoda poljoprivredne proizvodnje. Dodatni problem još su uvijek neriješene posljedice Domovinskog rata: zapuštene poljoprivredne površine i površine pod minama. Ipak, prednost domaće agrarne politike sa stajališta ruralnoga razvitka u funkciji zaštite okoliša leži u tome što ima relativno dobru zakonsku podlogu kojom se regulira zaštita resursa i potrošnja *inputa*. U budućnosti se, međutim, očekuje osjetno veći pritisak poljoprivrede na okoliš, s obzirom na potrebu za intenziviranjem poljoprivrede u područjima gdje se od nje očekuje komercijalni napredak. Stoga je u budućim agrarnopolitičkim ciljevima nužno uključiti i elemente ekološke politike.

### **Kritične točke u transformaciji hrvatske agrarne politike od poljoprivrednoga razvitka prema održivom ruralnom razvitku**

Kada je jasnije što obuhvaća pojam ruralnoga prostora i ruralnoga razvitka, lakše je osmišljavati i usmjeravati i političke ciljeve i mjere. Već su u prikazu agrarne politike u proteklom desetljeću naznačeni elementi transformacije hrvatske poljoprivredne politike u politiku ruralnoga razvitka (Strategija iz 1995. godine, Zakon o novčanim poticajima u poljoprivredi iz 1999. godine ili Zakon o otocima iz 1999. godine<sup>12</sup>). Međutim, tek je nedavno svijest o potrebi uvođenja koncepta održivosti i ruralnosti izrijekom naglašena u ciljevima poljoprivredne politike. Konkretnim akcijama i formaliziranim dokumentima prethodile su brojne pripremne analize i studije, koje daju jasniju sliku o poljoprivrednom prostoru Republike Hrvatske, regionalnim, proizvodnim ograničenjima i mogućnostima njihova prevladavanja. Izdvajamo stručne podloge budućega Zakona o poljoprivredi,<sup>13</sup> kritičku analizu Strategi-

je poljoprivrednoga razvitka iz 1995. godine,<sup>14</sup> analizu konkurentnosti u poljoprivredi u svjetlu pristupanja Europskoj uniji<sup>15</sup> i dokument "Hrvatska u 21. stoljeću – Prehrana", koji je rezultirao donošenjem nove Strategije poljoprivrede i ribarstva 2002. godine. Zaključeno je kako su pitanja zemljišne i strukturne prilagodbe poljoprivrede, ruralni i regionalni razvitak te zaštita okoliša još uvijek nedovoljno zastupljena u političkom interesu hrvatske vlade.

– *Zakon o poljoprivredi (NN 66/2001.)* – postavljeni ciljevi poljoprivredne politike u ovom zakonu obuhvaćaju ne samo osiguranje prehrambene sigurnosti stanovništva i promicanje konkurentne poljoprivrede već i čuvanje prirodnih resursa promicanjem održive, poglavito ekološke, poljoprivrede te očuvanje i napredak seoskih područja i ruralnih vrijednosti. Mjere tržišno-cjenovne politike uređuju se sukladno obavezama proizašlim iz međunarodnih trgovinskih sporazuma, a mjerama zemljišne politike uređuju se pitanja racionalnoga gospodarenja poljoprivrednim zemljištem, gospodarenje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države.<sup>16</sup> U okviru strukturnih mjera obuhvaćena su područja s težim uvjetima gospodarenja, poljoprivredna proizvodnja koja skrbi o prirodnom okolišu i očuvanju biološke raznovrsnosti,<sup>17</sup> investicije u poljoprivredna gospodarstva, stručno osposobljavanje za rad u poljoprivredi, ulazak mladih u poljoprivredu, ranije umirovljenje poljoprivrednika, regionalni razvitak poljoprivrede i dopunske aktivnosti na poljoprivrednim gospodarstvima. Zakonom je, također, predviđeno da se u okviru Nacionalnoga programa za poljoprivredu i seoska područja s podjednako pažnjom razrade mjere ostvarivanja svih ciljeva i odgovorni nositelji;

– *Zakon o brdsko-planinskim područjima (NN 12/2002.)* – načelno uređuje "poticajne mjere za demografsku obnovu, gospodarski rast i održivi razvitak", stavljajući u prvi plan mjere kojima se nastoji zadržati stanovništvo u krajevima s negativnim prirodnim prirastom, a potom mjere kojima se regulira kvalitetnije gospodarenje resursima (posebno poljoprivrednim i šumskim) te zaštita prirodnih bogatstava na područjima s težim uvjetima gospodarenja;

– *Strategija poljoprivrede i ribarstva Republike Hrvatske (NN 89/2002.)* – službeno usvojen dokument kojim se predviđa razvitak ne samo poljoprivrede nego i ruralnoga prostora, dajući smjernice uređenja agrarne strukture, financiranja poljoprivrede, organiziranja poljoprivrednoga tržišta, zaštite i očuvanja kulturnoga naslijeđa, održive uporabe prirodnih resursa i uravnoteženja regionalnog razvitka;

– *Zakon o državnoj potpori u poljoprivredi, ribarstvu i šumarstvu (NN 87/2002.)* – sustav predviđa četiri modela potpore – dva za vitalna gospodarstva (poticanje proizvodnje i kapitalna ulaganja), dočim je model potpore dohotku vezan uz

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 6 (68),  
STR. 1027-1049

FRANIĆ, R., ŽIMBREK, T.,  
GRGIĆ, Z.:  
AGRARNA POLITIKA...

sustav poljoprivrednih mirovina i izrazito je socijalna mjera. Model ruralnoga razvitka usmjeren je na širi krug gospodarstava i sadrži nekoliko programa, poput sufinanciranja lokalnih projekata razvitka seoskih područja, očuvanja izvornih i zaštićenih pasmina te marketinšku pripremu proizvoda za tržište. Prednost novoga sustava bila bi smanjenje "nedopuštenih" potpora sukladno međunarodnim obvezama (tzv. crvena kutija), odnosno seljenje većega dijela proračunskih sredstava u dopuštene oblike poticaja (zelena kutija).

Poseban optimizam vjerovanju da započeti proces ide u pravom smjeru daju i najnovije akcije koje poduzimaju donositelji agrarno-političkih odluka. U tijeku su dvije akcije od kojih se očekuje da u skoroj budućnosti i službeno budu ozakonjene mjere ruralnoga razvitka. U pripremi je dokument pod nazivom *Strategija ruralnog razvitka*, koji nastoji obuhvatiti svu složenost ove kompleksne materije – od prvotno četiri uključena područja (poljoprivreda i ekologija, šumarstvo, financije i obrazovanje), s vremenom je izrasla u opširno istraživanje u kojem sudjeluju i stručnjaci s drugih područja (demografska obilježja ruralne sredine u Hrvatskoj, infrastrukturna obilježja, ekonomska dostignuća svih sektora, ruralno financiranje, ekološko iskorištavanje poljoprivrednih resursa, ruralni i seljački turizam, šumarstvo, djelovanje nevladinih udruga, obrazovanje u razvitku ruralnoga prostora). Mana je ovoga dokumenta u tome što se preporučene akcije još uvijek temelje na kriteriju regionalnog, a ne ruralnog razvitka, s obzirom na to da hrvatski ruralni prostor još nije službeno definiran.

– *Nacionalni program za poljoprivredu i seoska područja* (2002.-2003.) – za sada u obliku Prijedloga – operacionalizira ciljeve postavljene Zakonom o poljoprivredi i Strategijom razvitka poljoprivrede i ribarstva. Prvi dio toga Programa, koji se odnosi na poljoprivrednu proizvodnju, razrađuje poznate mjere tržišno-cjenovne politike, nastojeći ih povezati s mjerama strukturne politike. Novi element koji podržava ideju održivoga (poljoprivrednog) razvitka jest uvođenje kriterija zaštite okoliša u planiranju poljoprivrednih aktivnosti. U drugom dijelu preporučuju se programi kojima je cilj razvitak seoskoga prostora, a obuhvaćaju mjere za poticanje zapošljavanja, obrazovanja te očuvanja i razvitka seoskoga prostora. To je i prvi konkretni pokušaj da se u mjere poljoprivredne politike ugrade i mjere ruralnoga razvitka na načelima održivosti i da se one zakonski, institucionalno i proračunski podrže (premda i aktualni poljoprivredni proračun ne predviđa više od 3% sredstava za programe ruralnoga razvitka). Dodatni je pozitivan korak pokušaj da se, primjenom jednostavnih europskih kriterija za definiranje ruralnoga prostora, odredi i hrvatski ruralni prostor prema kojemu trebaju stremiti programi razvitka.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 6 (68),  
STR. 1027-1049

FRANIĆ, R., ŽIMBREK, T.,  
GRGIĆ, Z.:  
AGRARNA POLITIKA...

S obzirom na politički cilj pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji, zaokret državnih aktivnosti u sektoru poljoprivrede korak je ka prilagođivanju domaćega gospodarskog i političkoga sustava. *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju* također potvrđuje nužnost ovakve reforme. U članku 92. postavljaju se temelji suradnje u poljoprivredi i poljoprivredno-industrijskom sektoru: "Cilj je suradnje u ovom području modernizacija i restrukturiranje poljoprivrede i poljoprivredno-industrijskoga sektora u skladu s pravilima i standardima Zajednice te u upravljanju vodoprivredom, zatim ruralni razvoj, postupno usklađivanje veterinarskoga i fitosanitarnoga zakonodavstva s normama koje vrijede u Zajednici te razvoj šumarstva u Hrvatskoj", a u članku 103. postavljaju se okviri suradnje u zaštiti okoliša: "Stranke će razvijati i osnažiti svoju suradnju na ključnoj zadaći borbe protiv uništavanja okoliša radi promicanja održivosti okoliša."

## ZAKLJUČAK

---

Mjere poljoprivredne politike u posljednjih deset godina obilježava proces stalne promjene i prilagodbe, pri čemu su važan segment činila nastojanja prilagodbi zahtjevima Svjetske trgovinske organizacije. Zemljišna je politika, uz strukturnu politiku i politiku očuvanja okoliša, vjerojatno najslabiji dio poljoprivredne politike. Tijekom protekloga desetljeća najveća je pozornost posvećena politici poticanja poljoprivredne proizvodnje, no unatoč povećanju poljoprivrednoga proračuna u novije doba, ta sredstva nisu bila dostatna da se ostvari njezin rast. U bližoj budućnosti ne može se očekivati značajniji porast sredstava poljoprivrednoga proračuna, stoga je bitna racionalnost njihove uporabe. Pristupom Hrvatske u ravnopravno članstvo Svjetske trgovinske organizacije nastupa razdoblje ispunjenja obveza u pogledu smanjenja zaštite domaćega tržišta poljoprivredno-prehrambenih proizvoda i time povećanja međunarodne konkurencije. To traži bitno preoblikovanje poljoprivredne politike prema strukturnoj potpori poljoprivredi i održivom ruralnom razvitku, odnosno politici izravne dohodovne potpore poljoprivrednicima. Agrarna politika donedavno je bila mješavina ekonomskih i socijalnih mjera, što je smanjivalo konkurentnost poljoprivrede, uspješnu prilagodbu tržišnom sustavu i brži pristup europskim gospodarskim integracijama. Stoga je hrvatska poljoprivreda u proteklom desetljeću propustila mogućnosti bržeg oporavka i uspješna razvitka. U ključnim dokumentima valja odrediti strateške prioritete i ciljeve te provesti mjere kojima će se osigurati brža obnova i razvitak poljoprivrede i seoskih područja. Za nas to prije svega znači rješavanje temeljnih pitanja kakvoće života u ruralnoj sredini – osposobljavanje zemljišnih površina još uvijek pod minama, obnavljanje poljoprivrednih resursa, povratak iseljenoga stanovništva.

Da bi poljoprivredna politika mogla djelovati prema tako postavljenim ciljevima, valja ponajprije definirati ruralni prostor (kako u svijetu, Europi, tako i u Hrvatskoj). Ostvarivanje održivoga razvitka može uključivati promjene ekonomske strukture, organizacijske i institucijske strukture te promjene u ekonomskom, ekološkom i društvenom sustavu. Postoji težnja da se o održivom ruralnom razvitku razmišlja samo u granicama sektorske politike (kao o poljoprivrednom razvitku). Međutim, u uvjetima današnje globalne međuzavisnosti mjere makroekonomske politike uglavnom su znatno važnije od sektorskih u odlučivanju o uporabi resursa i utjecajima na distribuciju dohotka na nacionalnoj razini.

Unatoč brojnim istraživanjima hrvatskoga ruralnog prostora i upozorenjima na njegova ograničenja ili prednosti, agrarna politika do sada nije u dovoljnoj mjeri uključivala elemente potrebne za njegov razvitak u svoje ciljeve. Kako bi se te mjere pravilno usmjerile, treba u praksi primijeniti strateški i zakonski potvrđene ciljeve, odnosno:

- ustanoviti jedinstven sustav kriterija za definiranje ruralnoga prostora, usporediv sa sustavom Europske unije kojoj težimo;

- mjerama strukturne politike poticati ulazak mladih u poljoprivredu, stručno pojačati osposobljavanje poljoprivrednika; poticati njihovo poslovno povezivanje;

- poticati investicije u poljoprivredna gospodarstva za prilagodbu potrebama tržišta, bolje uvjete rada i života poljoprivrednika, očuvanje okoliša i biološke raznovrsnosti;

- novčanim potporama pomoći područjima s težim uvjetima gospodarenja u poljoprivredi (gorska, otočna, depopulacijska područja);

- provedbu sustava novčanih poticaja u poljoprivredi pojednostavniti i racionalizirati, ulagati u tržišnu infrastrukturu; urediti funkcioniranje tržišta zemljištem, ubrzati privatizaciju državnoga poljoprivrednog zemljišta i poljoprivredno-prehrambenih dioničkih društava;

- na lokalnim razinama poticati programe koji će se uklapati u državne planove održivoga razvitka, a ujedno biti korisni domicilnom stanovništvu koje treba sudjelovati u njihovom osmišljavanju;

- razviti metode ocjene napretka i revizije aktivnosti prema potrebama – prema rezultatima koji se ostvare (ili ne ostvare), ciljeve i mjere valja modificirati, a primijenjenu strategiju promijeniti;

- omogućiti razvitak vladinih struktura i osposobljavati donositelje (agrarno)političkih odluka, kako bi postali svjesniji veza između makroekonomske, regionalne i sektorske politike, odnosno poljoprivrede (i ostalih djelatnosti) i ruralne sredine.

O rezultatima svih ovih mjera i onih iz sustava financiranja i kreditiranja u poljoprivredi, institucijske i zakonodav-



DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 6 (68),  
STR. 1027-1049

FRANIĆ, R., ŽIMBREK, T.,  
GRGIĆ, Z.:  
AGRARNA POLITIKA...

ne podrške te obrazovanja i istraživanja u poljoprivredi ovisi i stupanj ukupnoga ruralnog razvitka. U ovom trenutku još je uvijek velik problem kako ono o čemu se donedavno razmišljalo odvojeno (rast i razvoj poljoprivrede s jedne strane, prema svim ostalim aspektima ruralnog prostora, s druge) sada povezati u jedinstvenu cjelinu – politikom ruralnoga razvitka u kojoj će politika razvoja poljoprivredne djelatnosti biti samo jedan dio.

Na kraju, zaključimo jednostavnim uočavanjem razlike između poljoprivrednoga i ruralnoga razvoja. Primarni cilj poljoprivrednoga razvitka tumačio se uglavnom kao pojačan rast poljoprivredne proizvodnje, dok je cilj ruralnoga razvitka poboljšanje materijalnoga i društvenoga bogatstva ruralnoga stanovništva, a to uključuje i najsiromašnije slojeve i regije. Državna intervencija mora težiti k motivaciji poljoprivrednika da prihvate promjene koje će dovesti do toga poboljšanja. Jasno je da je dugogodišnja agrarna politika u Hrvatskoj bila usmjerena samo prema zadovoljavanju ovoga prvog cilja, a zanemarivala je drugi. To je ujedno i odgovor na pitanje na kojem je dijelu puta hrvatska poljoprivredna politika u svojoj pretvorbi u politiku ruralnoga razvitka. Na žalost, zaključak je da je tek na početku. Razumljivo je da je prilagodba starog modela proizvodnih poticaja spora i opterećena objektivnim poteškoćama: s jedne strane, zahtjevi domaćih poljoprivrednika, nedovoljna i neorganizirana domaća proizvodnja koja vapi za dodatnim sredstvima. S druge strane, nedovoljan poljoprivredni proračun i pritisci proizašli iz gospodarskih sporazuma sa zemljama razvijenijih gospodarstava i konkurentnijih poljoprivrednih sektora, koji nameću ograničavanje i preusmjeravanje tržišnih poticaja. Na sreću, početni su koraci učinjeni. Postoji znanje, mogućnosti njegova širenja i volja, ne samo na upravnoj razini. Može se očekivati da će novi institucijski okvir poticajno djelovati i na lokalnim razinama, koje će se aktivno uključivati u sve dimenzije svoga vlastitog razvitka. Osim toga, ne treba zaboraviti da je ruralni razvitak trajan proces i da se ostvarivanje njegovih ciljeva može očekivati u dugoročnom razdoblju.

## BILJEŠKE

---

<sup>1</sup> Zajednička poljoprivredna politika Europske unije sve se više usmjerava na seoski prostor, čak su aktualni i prijedlozi za njezinim preimenovanjem u *Zajedničku poljoprivrednu i seosku politiku za Europu* (CARPE).

<sup>2</sup> NPR – *Nominal Protection Rate*, kojom se mjeri učinak vanjskotrgovinske zaštite poljoprivredno-prehrambenih proizvoda; EPR – *Effective Protection Rate*, koja uračunava utjecaj tržišta *inputa*, pa mjeri kako trgovinska ograničenja djeluju na novostvorenu vrijednost u pojedinoj djelatnosti; PSE – *Producer Subsidy Equivalent*, agregatni po-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 6 (68),  
STR. 1027-1049

FRANIĆ, R., ŽIMBREK, T.,  
GRGIĆ, Z.:  
AGRARNA POLITIKA...

kazatelj koji uključuje cjenovnu podršku, subvencije i ostale oblike potpore i ERA – *Effective Rate of Assistance*, mjeri te iste učinke na dodanu vrijednost (Franić, 1999., 2000.).

<sup>3</sup> Popis stanovništva iz 2001. godine nije uključio i popis obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava, ali je zabilježio da u Hrvatskoj ima oko 480 tisuća domaćinstava s poljoprivrednim zemljištem, a najbrojnija su u kategoriji do 3 ha. Prema procjenama stručnjaka iz Ministarstva poljoprivrede i šumarstva, prosječna veličina obiteljskoga poljoprivrednoga gospodarstva u Hrvatskoj danas je oko 5 ha (*Strategija ruralnog razvitka Republike Hrvatske*, FAO i Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva RH, Nacionalna radionica 22. svibnja 2003., Zagreb).

<sup>4</sup> Cit. iz Zakona o poljoprivredi (NN 66/2001.).

<sup>5</sup> Cit. iz Strategije poljoprivrede i ribarstva Republike Hrvatske (NN 89/2002.).

<sup>6</sup> *Prijedlog Nacionalnog programa za poljoprivredu i seoska područja*, Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva Republike Hrvatske, 2003.

<sup>7</sup> Zakonom o preuzimanju saveznih zakona iz područja trgovine, tržišta i cijena koje se u Republici Hrvatskoj primjenjuju kao republički zakoni (*Narodne novine* br. 53/1991.).

<sup>8</sup> Zakon o područjima od posebne državne skrbi (NN 44/1996.) doživio je brojne promjene do 2002. godine, ali mu je osnovica i dalje ista – utvrđuju se područja o kojima se posebno skrbi zbog otklanjanja posljedica rata, bržega povratka prognanika i izbjeglica, poticanja demografskoga i gospodarskoga napretka te postizanja što ravnomjernijega razvitka svih područja Republike Hrvatske.

<sup>9</sup> Novi sustav poticaja i izdvajanje strateških područja uvjetovalo je i definiranje tih područja u smislu Zakona o novčanim poticajima i naknadama u poljoprivredi i ribarstvu (NN 29/99.) pa prema utvrđenim kriterijima na području Hrvatske postoje 72 općine koje se smatraju brdsko-planinskim područjem.

<sup>10</sup> Dodatno objašnjenje pokazatelja državne intervencije i rezultata mjerenja vidjeti u: Franić, 1999. i 2000.

<sup>11</sup> CEESA – Central and Eastern European Sustainable Agriculture Network, pod pokroviteljstvom Humboldt University of Berlin, FAO subregional office for Central and Eastern Europe i Gödöllő University of Agricultural Sciences.

<sup>12</sup> Zakon o otocima (NN 34/1999.) konkretniji je pokušaj više državnih službi da se osmisli i zakonski uredi razvitak određenoga prostora – doduše, više na kriterijima regionalnog nego ruralnog. Otoci se tretiraju kao hrvatsko prirodno bogatstvo i kao takvi od posebnog su "interesa za državu i imaju njezinu osobitu zaštitu." U tom se smislu Nacionalnim programima održivoga razvitka otoka određuju djelatnosti koje čine otočni razvitak održivim, a podupire ih država (ekološku poljoprivrednu proizvodnju, ekstenzivno stočarstvo, proizvodnju namirnica sa zaštićenim zemljopisnim podrijetlom itd.).

<sup>13</sup> *Stanje hrvatske poljoprivrede i ocjene mogućih promjena* (1999.), studija agroekonomskih zavoda Agronomskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, voditelj: prof. dr. sc. Tito Žimbrek.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 6 (68),  
STR. 1027-1049

FRANIĆ, R., ŽIMBREK, T.,  
GRGIĆ, Z.:  
AGRARNA POLITIKA...

<sup>14</sup> *Strategy for National Agricultural Development – Horizon 2010 – (2000.)* MAF and FAO, Zagreb.

<sup>15</sup> *Competitiveness in Agriculture and EU accession – a Strategy for Croatian Agriculture*, Landell Mills Limited, za potrebe Ministarstva poljoprivrede i šumarstva Republike Hrvatske.

<sup>16</sup> *Strategija gospodarenja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države* (17. listopada 2001.), Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva Republike Hrvatske, Zagreb.

<sup>17</sup> Zakon o ekološkoj proizvodnji poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda (NN 12/01.), zajedno sa Zakonom o zaštiti okoliša (NN 131/94.) i Strategijom i akcijskim planom zaštite biološke i krajobrazne raznolikosti Republike Hrvatske (1999.), te brojnim propisima o uvjetima poljoprivredne proizvodnje dodatno reguliraju ova pitanja.

## LITERATURA

Aldrich, L. i Kusmin, L. (1997.), *Rural Economic Development – What Makes Rural Communities Grow?*, An Economic Research Service Report, USDA, *Agriculture Information Bulletin* No. 737.

Bosworth, M. (1996.), *Agricultural Trade Policies of Croatia*, Report written for the World Bank in identifying a possible ASAL for Croatia, MAF, Zagreb.

Christensen, G. (1994.), *Agricultural Policy Reform in Croatia, An Outline of Policy Objectives and Policy Measures*, Summary of Preliminary Discussions with the MAF, Croatia.

Ciani, A. (1999.), *The Role of Rural Tourism for the Rural Integrated and Sustainable Development*. U: M. Vacca (ur.), *Proc. Seminar Rural Development: Contents, Models and Policies in the E. U., Towards the 21<sup>st</sup> Century*, Perugia, Italy, 280-305.

Cifrić, I. (1993.), *Novi socijalni kontekst – novi odnos prema poljoprivredi i okolišu*. *Sociologija sela* 31 (1/2): 1-10.

Defilippis, J. (1993.), *Upravljanje integralnim razvitkom ruralnih područja*. *Sociologija sela* 31 (1/2): 35-39.

Franić, R. (1994.), *Agrarna politika u ruralnom razvoju Republike Hrvatske – s posebnim osvrtom na cjenovnu i poticajnu politiku*, magistarski rad, Agronomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb.

Franić, R. (1999.), *Mjerenje državne intervencije u poljoprivredi Republike Hrvatske*, disertacija, Agronomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb.

Franić, R. (2000.), *Metodologija mjerenja državne intervencije u poljoprivredi Hrvatske*, *Agriculturae Conspectus Scientificus*, 65 (2): 79-88, Zagreb.

Grgić, Z., Franić, R., Kisić, I. (1999.), *Report on the Present Environmental Situation in Agriculture*. Proc. Central and Eastern European Sustainable Agriculture Network, First Workshop. Godollo, Hungary, March 2<sup>nd</sup> – 7<sup>th</sup>, FAO, 88-108.

Kušen, E., Žimbrek, T., Štambuk, M. (1995.), *Studija: Uređenje, razvoj i obnova ruralnog prostora. Strategija i program prostornog uređenja Republike Hrvatske*. Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja, Zavod za prostorno planiranje. Zagreb.

Lachman, E. B. (1997.), *Linking Sustainable Community Activities to Pollution Prevention. A Sourcebook*. Critical Technologies Institute. RAND.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 6 (68),  
STR. 1027-1049

FRANIĆ, R., ŽIMBREK, T.,  
GRGIĆ, Z.:  
AGRARNA POLITIKA...

Lüttken, A. i Hagedorn, K. (1999.), Concepts and Issues of Sustainability in Countries in Transition – an Institutional Concept of Sustainability as a Basis for the Network. U: S. Tanić, D. Minoiu (ur.), *Proc. 1<sup>st</sup> Workshop Central and Eastern European Sustainable Agriculture Network*, FAO, Rome, 26-36.

Milinković, B. (2000.a), Istraživanja sela i agrara u Hrvatskoj u vrijeme tranzicije: 1990. – 1999. godine. *Sociologija sela* 38, 1/2 (147/148): 169-244.

Milinković, B. (2000.b), Selektivna bibliografija radova o selu i agraru: domaća i strana literatura, 1990. – 1999. godine. *Sociologija sela* 38, 1/2 (147/148): 245-336.

Petak, A. (1999.), Prikaz studije "Uređenje, razvoj i obnova ruralnog prostora" (autori E. Kušen, T. Žimbek i M. Štambuk). *Sociologija sela* 37, 2/3 (144/145): 290-300.

Puljiz, V. (1993.), Ljudski faktor i ruralni razvitak Hrvatske. *Sociologija sela* 31 (1/2): 11-16.

Schaeffer, B. (1996.), *Analysis of Price, Trade and Government Intervention in Croatian Agriculture (Methodology, Computations, Results and Main Findings)*, The World Bank, Ministry of Agriculture and Forestry of the Republic of Croatia, Zagreb.

Schuh, G. E. i Archibald, S. (1996.), A Framework for the Integration of Environmental and Sustainable Development Issues into Agricultural Planning and Policy Analysis in Developing Countries. U: Steven A. Breth (ur.), *Proc. of the FAO/Winrock International Workshop on Integration of SARD Issues in Agricultural Policy: Integration of Sustainable Agriculture and Rural Development Issues in Agricultural Policy*, held in Rome, May 22-24, 1995. Winrock International, 3-44.

Štambuk, M. (1993.a), Od "stare" k "novoj" ruralnosti. *Sociologija sela* 31 (3/4): 173-182.

Štambuk, M. (1993.b), Neki pokazatelji neujednačenog prostornog rasporeda poljoprivrednog pučanstva u Hrvatskoj. *Sociologija sela* 31 (1/2): 17-34.

Žimbek, T., Grgić, I., Tratnik, M., Franić, R. (1994.), Agrarna politika u Hrvatskoj u području cijena i subvencija, *Poljoprivredne aktualnosti* 30, (94) 6: 795-806, Zagreb.

Župančić, M. (1993.), Socioekonomske promjene i mogućnosti razvitka sela. *Sociologija sela* 31 (3/4): 131-143.

Župančić, M. (1998.), Seoska modernizacija i tranzicija. *Sociologija sela* 36, 1/4 (139/142): 27-52.

## IZVORI

---

*Hrvatska u 21. stoljeću – Prehrana* (2001. – 2002.), Ured za strategiju razvitka Republike Hrvatske, voditelj dionice *Prehrana*: prof. dr. sc. T. Žimbek.

*Nacr Nacionalnog programa za poljoprivredu i seoska područja* (2003.), Agronomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, voditelj: prof. dr. sc. T. Žimbek. Studija izrađena za Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva Republike Hrvatske.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 6 (68),  
STR. 1027-1049

FRANIĆ, R., ŽIMBREK, T.,  
GRGIĆ, Z.:  
AGRARNA POLITIKA...

*Republic of Croatia, Competitiveness in Agriculture and EU Accession, A Strategy for Croatian Agriculture*, Landel Mills Limited, Trowbridge, Wiltshire, United Kingdom, February 2001.

*Rural Developments* (1997.), European Commission, Directorate General for Agriculture (DG VI), CAP 2000, Working Document.

*Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju* (14. 5. 2002.).

*Stanje hrvatske poljoprivrede i ocjene mogućih promjena* (1999.), studija, Agronomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, voditelj: prof. dr. sc. T. Žimbrek, Zagreb.

*Strategija poljoprivrede i ribarstva Republike Hrvatske* (NN 89/2002.).

*Strategija razvitka hrvatske poljoprivrede* (1995.), Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva Republike Hrvatske i Food and Agriculture Organization of the United Nations.

*Strategija ruralnog razvitka Republike Hrvatske* (2003.), Projekt. Nacionalna radionica, 22. i 23. svibnja 2003. FAO i Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva Republike Hrvatske, Zagreb.

*Strategy for National Agricultural Development – Horizon 2010 – (2000.)*, Ministry of Agriculture and Forestry of the Republic of Croatia in cooperation with Food and Agriculture Organization of the United Nations, Croatia, Zagreb, 7 July.

*The Cork Declaration – A living countryside* (1996.), The European Conference on Rural Development, Cork, Ireland 7<sup>th</sup> to 9<sup>th</sup> November 1996.

Zakon o otocima (NN 34/1999.).

Zakon o područjima od posebne državne skrbi (NN 44/1996.).

Zakon o poljoprivredi (NN 66/2001.).

## Agricultural Policy in the Republic of Croatia from Agricultural toward Sustainable Rural Development

Ramona FRANIĆ, Tito ŽIMBREK, Zoran GRGIĆ  
Faculty of Agriculture, Zagreb

In the paper we have started from the supposition that Croatian agricultural policy in its elements (policy objectives, measures and methods, stakeholders, results), has been transformed due to the impact of the world food market enlargement and economic globalization. Priorities, forms and dynamics of intervention have been changed, which was in the past decade enriched by a new dimension: the introduction of the concept of sustainable development of rural areas. The emphasis of the analysis is on the price and subsidy policy that makes up the skeleton of the agricultural policy during the entire analyzed period. By state intervention

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 6 (68),  
STR. 1027-1049

FRANIĆ, R., ŽIMBREK, T.,  
GRGIĆ, Z.:  
AGRARNA POLITIKA...

indicators the level of foreign trade protection and domestic support has been evaluated. Although the nominal indicators point out a relatively highly protected agricultural sector, effective protection of domestic producers has been considerably lower, due to high costs of agricultural inputs and the influence of world prices. At the end of the analyzed period, a shift in Croatian agricultural policy has been noticed toward the model of non-price support. The key elements of sustainable development are identified, and introduced into agricultural research and also into the legislation background of the policy of agricultural and rural development. In the near future considerable reform of the agricultural policy strategic objectives and measures toward structural support and sustainable development are to be expected as well as toward the policy of direct income support for farmers.

## Agrarpolitik in der Republik Kroatien: Von landwirtschaftlicher zu nachhaltiger ruraler Entwicklung

Ramona FRANIĆ, Tito ŽIMBREK, Zoran GRGIĆ  
Fakultät für Landwirtschaft, Universität Zagreb

Die Verfasser gehen in ihrer Studie von der Annahme aus, dass die kroatische Agrarpolitik in ihren Elementen (Zielsetzungen, Massnahmen und Methoden, Träger und Ergebnisse dieser Politik) transformiert wird unter dem Einfluss von Trends, die auf die wirtschaftliche Globalisierung und die Ausweitung des internationalen Nahrungsmittelmarktes zurückgehen. Es ändern sich Prioritäten sowie die Form und Dynamik politischer Interventionen, die im Laufe des letzten Jahrzehnts eine neue Dimension bekommen haben: Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung des ruralen Raumes wird eingeführt. Die vorliegende Analyse konzentriert sich hauptsächlich auf die Preis- und Subventionspolitik, die den Grundstein der Agrarpolitik innerhalb des analysierten Zeitabschnitts darstellt. Als Indikatoren staatlicher Interventionen bewertete man den jeweiligen Grad von Schutzmaßnahmen im Außenhandelsbereich sowie Maßnahmen zur Unterstützung der einheimischen Landwirtschaft. Obwohl gemäß den nominalen Schutzindikatoren die Landwirtschaft einen ausnehmend stark geschützten Produktionssektor darstellt, ist der effektive Schutz für inländische landwirtschaftliche Erzeuger wesentlich schwächer infolge hoher Input-Kosten sowie infolge der internationalen Preisentwicklung. Am Ende des untersuchten Zeitabschnitts kann eine Wende in der kroatischen Agrarpolitik beobachtet werden, die durch das Modell der freien Preisentwicklung ohne Einflussnahme vonseiten der Politik angeregt wurde. Es werden die

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 6 (68),  
STR. 1027-1049

FRANIĆ, R., ŽIMBREK, T.,  
GRGIĆ, Z.:  
AGRARNA POLITIKA...

Schlüsselmomente der nachhaltigen Entwicklung analysiert, die eingebaut werden in Forschungen im landwirtschaftlichen Bereich sowie in die Gesetzesgrundlage, von der die Politik der landwirtschaftlichen und ruralen Entwicklung ihren Ausgang nimmt. In der nahen Zukunft wird eine wesentliche Umgestaltung der strategischen Ziele und Maßnahmen der Agrarpolitik erwartet, die in Richtung der strukturellen Unterstützung und nachhaltigen Entwicklung des landwirtschaftlichen Bereichs geht bzw. in Richtung einer Politik, die die Einkommenslage der landwirtschaftlichen Erzeuger direkt unterstützt.