

UDK 332.334:338.3:63:711.3:349.4(497.5)

Pregledni znanstveni članak

## Komasacija zemljišta i ruralni razvoj

Mira IVKOVIĆ, Đuro BARKOVIĆ – Zagreb<sup>1</sup>, Sanja BAČANI – Valpovo<sup>2</sup>

*SAŽETAK. Unapređenje sela i poljoprivredne proizvodnje nužan je proces u očuvanju ruralnog prostora za koji se deklarativno u Republici Hrvatskoj svi zalažu. Postojeće stanje sela i ruralnog prostora nije privlačno za mlade ljude i oni uglavnom napuštaju ta područja. Na selu prevladavaju staračka domaćinstva koja nisu u stanju unaprijediti poljoprivrednu proizvodnju, a povratak onih koji su ga napustili, u sadašnjim uvjetima, nije vjerojatan. Stoga je potrebno mladim ljudima koji se još uvijek bave poljoprivredom i žele se njome i dalje baviti omogućiti takve uvjete da od svoga rada mogu sigurno i pristojno živjeti. Određena tijela državne, odnosno lokalne vlasti dužna su organizirati i realizirati konkretne projekte za unapređenje različitih oblika poljoprivredne proizvodnje u svakoj regiji, županiji i općini. U našoj državi u ruralnim sredinama prevladavaju veoma mali obiteljski posjedi koji ne mogu osigurati njihovim vlasnicima pristojna primanja, odnosno standard života kakav mladi ljudi očekuju ili, bolje reći, zaslužuju. Osim toga, sve su učestalije pojave suša, a poplave su česte u područjima uz brojne riječne tokove, što dodatno ugrožava skromna primanja seoskih obitelji. Mjera kojom bi se smanjili ili potpuno eliminirali ti problemi je komasacija zemljišta. Intenzivno se provodila na teritoriju Republike Hrvatske u razdoblju nakon 2. svjetskog rata pa sve do njezina osamostaljenja 1991. godine. Razlozi zbog kojih se već dugi niz godina ne provodi komasacija zemljišta nisu poznati, a jedini poznati razlog je nedostatak zakonske regulative. Međutim, činjenica je da bi se stari Zakon o komasaciji zemljišta vrlo lako mogao prilagoditi novim društveno-političkim prilikama, a to ujedno znači da za njegovu izradu i donošenje, zasigurno, ne trebaju proći desetci godina. Ako takvo stanje potraje, u sadašnjim okolnostima, naša ruralna područja bit će sve zapuštenija i siromašnija, a poljoprivredna će proizvodnja sve više zaostajati za onom u zemljama Europske Unije.*

*Ključne riječi: komasacija zemljišta, ruralni razvoj, Zakon o komasaciji zemljišta.*

<sup>1</sup> Prof. dr. sc. Mira Ivković, Geodetski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Kačićeva 26, HR-10000 Zagreb, e-mail: mira.ivkovic@geof.hr,

Prof. dr. sc. Đuro Barković, Geodetski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Kačićeva 26, HR-10000 Zagreb, e-mail: djuro.barkovic@geof.hr,

<sup>2</sup> Sanja Bačani, dipl. ing. geod., Područni ured za katastar Osijek – Ispostava Valpovo, Kralja P. Krešimira IV. 1, HR-31550 Valpovo, e-mail: sanja.bacani@dgu.hr.

## 1. Uvod

Razvoj sela prioritetni je zadatak naše države prije ulaska u EU. U Republici Hrvatskoj kao i u drugim tranzicijskim zemljama ostali su golemi problemi naslijeđeni iz bivšega društvenog uređenja, a posljedice će se osjećati vjerojatno još jako dugo. Ruralna područja čine više od 90% kopnenog dijela Hrvatske, a na njemu živi oko 47% ukupnog stanovništva (URL 1). Ta su područja uglavnom slabo razvijena, osobito u nekim dijelovima Hrvatske. U našoj je zemlji već desetke godina prisutan trend migracije seoskog stanovništva u gradove i napuštanje poljoprivredne proizvodnje. Takvi su procesi u razvijenim zemljama doveli do profesionalizacije poljoprivrede, što je u Hrvatskoj gotovo potpuno izostalo. Klasično seljaštvo izumire, a nisu ga zamijenili napredni poljoprivrednici. Zbog promjene starsosne strukture, velike površine zemljišta drže staračka domaćinstva, koja nisu u stanju proizvoditi ni za sebe, a kamoli za tržište. Stoga se može reći da su oni vlasnici neiskorištenog i zapuštenog bogatstva koje bi trebalo koristiti za razvoj.

Većina ruralnih naselja nema dovoljno vitalnosti da bi sama mogla preokrenuti nepovoljne razvojne trendove. Zbog toga je Vlada odlučila poduzeti niz mjera za revitalizaciju ruralnih područja i stvaranje pravno-gospodarski povoljnijih uvjeta rada za život na selu te tako usporiti migraciju seoskog stanovništva. Snažan poticaj oživljavanja ruralnog prostora i promišljanja (stvaranja) suvremenoga koncepta ruralnog razvoja dolazi iz procesa pridruživanja Europskoj Uniji. Prema Strategiji razvoja poljoprivrede i ribarstva Republike Hrvatske prihvaćenoj 2002. (NN 2002), obiteljskim se gospodarstvima daje stožerno mjesto u budućem razvitku poljoprivrede u Hrvatskoj, a kao osnovni zadatak nameće se pitanje formiranja obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava.

Jedan od glavnih uzroka nerentabilnosti poljoprivredne proizvodnje jesu mali i usitnjeni gospodarski posjedi koji ne pružaju uvjete za uspješnu proizvodnju. U Republici Hrvatskoj obiteljska poljoprivredna gospodarstva prosječne su veličine 2,7 ha, a rascjepkana su u prosjeku na 5,3 međusobno odvojene čestice. U usporedbi s većinom zemalja EU, poljoprivredna su gospodarstva u Republici Hrvatskoj šest puta manja u odnosu na prosječnu veličinu poljoprivrednog zemljišta u tim zemljama (Ivković i dr. 2008b). Takva usitnjena poljoprivredna gospodarstva uzrokuju povećanje troškova obrade, sjetve, zaštite i žetve, odnosno smanjenje dohotka i nekonkurentnost na tržištu. Cijene domaćih poljoprivrednih proizvoda stoga su znatno više nego u mnogim drugim zemljama pa se uvoze proizvodi iz tih zemalja. Zbog toga je i ono malo viškova teško prodati, što dodatno demotivira potencijalne poljoprivrednike da se bave tom djelatnošću.

Unatoč tome, još uvijek ima ljudi koji se žele baviti poljoprivredom, ali im za to treba omogućiti uvjete kakvi postoje u razvijenim zemljama, prije svega zemljama EU. Ti su poljoprivrednici svjesni što ograničava njihove mogućnosti da proizvode konkurentno, a time i profitabilno, što bi im osiguralo egzistenciju. Zemljište je temelj poljoprivredne proizvodnje, a njezina rentabilnost primarno ovisi o veličini, obliku, položaju i kvaliteti zemljišnih čestica. Upravo velika usitnjenost poljoprivrednog zemljišta u Republici Hrvatskoj glavni je uzrok nerazvijenosti poljoprivrede i njezine stagnacije ili čak nazadovanja. Oni poljoprivrednici koji se žele komercijalno baviti npr. stočarstvom, kako to rade u razvijenim europskim zemljama, trebaju za to velike površine pašnjaka, čak desetke hektara, što u sadašnjim

uvjetima uglavnom nemaju. Komasacija zemljišta je postupak kojim bi se mogli stvoriti povoljniji uvjeti za poljoprivrednu proizvodnju, a time potaknuti i razvoj ruralnog prostora. Komasacija zemljišta omogućava spajanje rascjepkanog posjeda, ali i povećanje obiteljskoga gospodarstva. 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 tehničkih zahvata koji se rabe u uzgoju biljaka i životinja, veće mogućnosti primjene rezultata znanstveno-tehničkog napretka, 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 i na financijskom tržištu te profitabilnija proizvodnja (Grahovac 2006).

Da bi se osigurala stabilna, rentabilna i učinkovita poljoprivredna proizvodnja na pojedinim lokacijama potrebno je, osim okrupnjavanja poljoprivrednih gospodarstava, provesti i hidromelioracije i agromelioracije, rajonizaciju poljoprivrednih gospodarstava s obzirom na vrstu proizvodnje, te odrediti optimalnu veličinu proizvodnih parcela (Dolanjski 2005). Na taj način moguće je formiranje kompetentnih, komercijalnih obiteljskih farmi koje su konkurentne kako na europskom tako i na globalnom tržištu. Osim toga, komasacijom zemljišta može se riješiti i niz drugih problema vezanih uz zemljište, a koji opterećuju našu državu, što je njezina dodatna prednost (Ivković 2005).

Trenutačno se u Hrvatskoj provodi samo nekoliko pilot-projekata okrupnjavanja zemljišta kupoprodajom i zamjenom čestica zemljišta između zainteresiranih poljoprivrednika<sup>3</sup>. Međutim, taj proces je veoma spor, a i ne rješava neke druge probleme vezane uz zemljište. Stoga je komasacija zemljišta najbolje rješenje, ali ju treba provesti u skladu s prostornim planovima, vodeći računa o očuvanju okoliša. Poljoprivredne površine su najbogatije riznice biljnih i životinjskih vrsta te osnovna sastavnica krajobrazca. Zbog toga je očuvanje i unapređenje biološke i krajobrazne raznolikosti u poljoprivredi posebno važno za održivi razvitak Republike Hrvatske. Vrednovanje i uvažavanje posebnosti svakog hrvatskog područja preduvjet je za sveukupnu ekonomsku učinkovitost i ekološki ispravan razmještaj poljoprivredne proizvodnje i uspješnost njezina razvitka. Ako je zemljište istovremeno namijenjeno za poljoprivredu i njegovanje ekoloških procesa, onda je njegova iskoristivost najbolja (Ivković i dr. 2008a). U postupku komasacije zemljišta trebaju sudjelovati stručnjaci iz različitih područja kako bi učinci njezina provođenja dali najbolje rezultate.

## 2. Pregled provođenja komasacija zemljišta u Europi

Komasacija kao instrument potpunog uređenja zemljišta koristi se na prostoru Europe veoma dugo, a prvi zakon o provođenju komasacije donijela je Danska početkom 18. st. Poslije su je slijedile i druge zemlje tadašnje Europe, pa je tako komasacijom zemljišta sredinom 20. stoljeća bilo obuhvaćeno u Zapadnoj Europi oko 38 milijuna ha poljoprivrednog zemljišta (Vitikainen 2004). Potreba za okrupnja-

<sup>3</sup> Projekt: Okrupnjavanje poljoprivrednog zemljišta u Republici Hrvatskoj, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva, 2007.

vanjem poljoprivrednih gospodarstava pojavila se s razvojem kapitalističkog sustava i industrijalizacijom zemalja što je dovelo i do potrebe nove radne snage, koja se regrutirala iz bivših poljoprivrednika. Industrijska središta i gradovi koji su se tada počeli naglo razvijati zahtijevali su mnogo više prehrambenih proizvoda i poljoprivrednih sirovina za potrebe industrije. Zbog toga je trebalo prijeći iz ekstenzivne na intenzivniju poljoprivrednu proizvodnju, odnosno proizvodnju za tržište.

Razvoju intenzivnije poljoprivredne proizvodnje smetala je postojeća velika rascjepkanost i razbacanost zemljišnih čestica, ali i velike površine pašnjaka koji su se zajednički koristili. Zbog takvog stanja počeo se primjenjivati postupak komasacije zemljišta da bi se stvorili uvjeti za intenzivniju poljoprivrednu proizvodnju. Komasaacija zemljišta najprije se počela provoditi u sjevernim europskim zemljama: Švedskoj, Norveškoj, Danskoj, Finskoj i Poljskoj. Provodila se tzv. radikalna komasacija u kojoj su se postojeća naselja rasformirala i pojedini vlasnici su prenosili svoje zgrade na nove posjede koji su formirani u pravilnim kvadratnim oblicima, optimalnim za ekonomičnu obradu (Jednak 1961). Postupak komasacije zemljišta počeo se primjenjivati i u drugim europskim zemljama, osobito na području njemačkih država. U Njemačkoj je okrupnjavanje praktično završeno još prije pedesetak godina, a pritom su razdvojena čisto poljoprivredna gospodarstva od mješovitih i nepoljoprivrednih gospodarstava. Čistim poljoprivrednim gospodarstvima osigurano je zemljište za izgradnju novih stočarskih ili drugih farmi, kreditima je osigurana izgradnja potrebnih gospodarskih objekata te ostale infrastrukture na novim lokacijama. Kao prosječna najmanja veličina posjeda potrebna za egzistenciju jedne obitelji smatrala se površina od 15 ha, s tim da je donja granica bila 8 ha, a gornja 25 ha (Dolanjski 2005).

Postupak komasacije mijenjao se i prilagođavao uvjetima u različitim zemljama, odnosno na različitim terenima. Tako se komasacija zemljišta u brdovitom području potpuno razlikuje od komasacije u ravničarskim područjima unutar iste zemlje. Iako je primarni cilj komasacije grupiranje zemljišta, s vremenom se uvidjela potreba i drugih mjera u svrhu povećanja poljoprivredne proizvodnje te se u postupku komasacije provodila i melioracija zemljišta. Komasaacija zemljišta može se provoditi i umjesto eksproprijacije u područjima gdje se intenzivno grade prometnice, kako bi se osiguralo zemljište za te potrebe i eliminirale štete nastale njihovom gradnjom, odnosno da bi se troškovi ravnomjernije raspodijelili na veći broj vlasnika zemljišta. Takav oblik komasacije provodio se na području oko Münchena u Njemačkoj (Šefček 1971). U Nizozemskoj je provođenje komasacije zemljišta imalo višestruku namjenu kao što je drenaža, kultiviranje i isušivanje močvara i jezera, izrada crpnih postaja, regulacija i asanacija naselja, izgradnja ekonomskih dvorišta, navodnjavanje, izvedba vodovodne mreže i dr. (Blašković 1957). U Poljskoj su od samih početaka provođenja komasacija zemljišta shvatili njezinu višestruku namjenu (Pulecka 2004), a u Španjolskoj tek posljednjih dvadesetak godina (Miranda i Crecente 2004). U zemljama srednje i istočne Europe zemljišnim je reformama započetima 1991. zemljište privatizirano (Daugaliene 2004), što je pak rezultiralo velikim stupnjem usitnjenosti zemljišta i malom veličinom poljoprivrednih gospodarstava (Hartvigsen 2006). Stoga se komasacija zemljišta nametnula kao važan instrument rješavanja novonastale situacije. Kako većina tih zemalja ima iskustva s komasacijama zemljišta, svaka je izabrala svoj put u rješavanju tog problema.

Može se zaključiti da se postupkom komasaacije rješavaju aktualni problemi vezani uz zemljište, koji se razlikuju kako između pojedinih zemalja i regija, tako i s obzirom na vrijeme kada se komasaacija provodi. Tako danas razvijene europske zemlje gotovo nemaju više potrebu okrupnjavati zemljišta u svrhu intenziviranja poljoprivredne proizvodnje. Njihovi su problemi sada drugačije naravi. Te su zemlje okrupnile poljoprivredne gospodarske posjede i intenzivirale proizvodnju te sada imaju i viškove poljoprivrednih proizvoda. Problem koji ih sada zaokuplja proizlazi iz prije provedenih komasaacija zemljišta kod kojih se nije vodilo računa o zaštiti okoliša i očuvanju prirodne raznolikosti. Stoga potpuno preslikavanje nekog modela i njegove primjene u hrvatskim uvjetima ne bi dalo dobre rezultate jer su problemi vezani uz zemljište u Republici Hrvatskoj znatno drugačiji od onih u zapadnoeuropskim zemljama, a i nekim tranzicijskim zemljama. Te razlike prije svega proizlaze iz društveno-političkih promjena koje su se odvijale na teritoriju Hrvatske cijelo prošlo stoljeće.

### **3. Pregled provođenja komasaacija zemljišta na području Republike Hrvatske**

Početak provođenja komasaacija zemljišta na području današnje Republike Hrvatske datira od početka prošlog stoljeća. Hrvatski sabor je 1902. donio Zakon o komasaaciji zemljišta (Jednak 1961). Taj je zakon sadržavao pojedine odredbe na osnovi iskustva drugih europskih država te je odgovarao tadašnjim prilikama. Za područja koja su bila pod mađarskom upravom vrijedio je mađarski zakon o komasaaciji. Do 1947. na području današnje Republike Hrvatske komasirano je oko 120 katastarskih općina s površinom od 200 000 ha zemlje.

Nakon 2. svjetskog rata donesen je 1954. novi Zakon o komasaaciji zemljišta prema kojem su se nastavile provoditi komasaacije. Zakonom je definirano da se komasaacije provode u svrhu stvaranja većih i pravilnijih zemljišnih posjeda radi ekonomičnijeg obrađivanja i rentabilnijeg iskorištavanja te da se stvore uvjeti za izvođenje hidrotehničkih melioracija, gdje je ona potrebna, te za uređenje i asanaciju naselja. Prema tom zakonu komasaacija se provodila na zahtjev zainteresiranih subjekata ili po odluci državne vlasti. Državne su vlasti donosile odluku o provedbi komasaacije zemljišta na područjima gdje je bilo potrebno provesti hidrotehničke i melioracijske radove, gdje su se gradile veće prometnice, gdje je trebalo provesti melioraciju krša, kad je trebalo povezati hidrotehničke objekte i staviti u funkciju sa susjednim komasiranim područjem i sl. Po tom zakonu komasaacije su se provodile do 1979. godine, kada je donesen novi zakon, koji je nadopunjen 1984. i 1987. (NN 1979, 1984, 1987).

Komasaacije su se intenzivno provodile sve do osamostaljenja Republike Hrvatske 1991., kada su obustavljene, zbog potrebe promjene zakona o komasaaciji. Od 1956. do 1991. ukupno je komasirano 656 782 ha poljoprivrednih površina i provedene su hidromelioracije na 603 068 ha, tj. uz gotovo sve komasaacije zemljišta provedene su i hidromelioracije. Prosječno je godišnje komasirano 19 302 ha poljoprivrednog zemljišta, a prosječna veličina katastarske čestice povećala se od 0,4 ha na 1,04 ha. Broj katastarskih čestica po poljoprivrednom gospodarstvu smanjen je s prosječnih 8,8 na 3,4. Iz tih je podataka razvidno da se u Hrvatskoj nije ni pri-

bližno postigao cilj okrupnjavanja obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava kakav je postignut u većini europskih zemalja. U tom su razdoblju veća okrupnjavanja zemljišta ostvarile društvene poljoprivredne organizacije, koje su uglavnom i pokretale komasacije zemljišta u skladu s tadašnjim društvenim uređenjem. Kako je zemljište bivših poljoprivrednih kombinata postalo državno nakon osamostaljenja i promjene društvenog uređenja u Republici Hrvatskoj, znači da danas država raspolaže najvećim česticama poljoprivrednog zemljišta. Takvog zemljišta ima najviše na području Slavonije, gdje je i provedena većina komasacija, a država danas daje to zemljište u zakup zainteresiranim poljoprivrednicima (slika 1). Zbog toga se može reći da je problem okrupnjavanja najmanje izražen u Slavoniji jer poljoprivrednici mogu unajmljivanjem velikih kompleksa državnog zemljišta povećati poljoprivrednu proizvodnju. Najveći problemi s usitnjenošću poljoprivrednih gospodarstava postoje u sjeverozapadnoj Hrvatskoj, pa tako u Međimurju postoje domaćinstva koja imaju i desetke katastarskih čestica, naravno vrlo malih površina.



Slika 1. Područja Republike Hrvatske gdje je provedena komasacija.

### 3.1. Primjer komasacije zemljišta u k. o. Bizovac

Selo Bizovac nalazi se u Slavoniji u tadašnjoj općini Valpovo, a u k. o. Bizovac ulaze i naselja Cret i Novaki. Veličina čestica pojedinih domaćinstava prije komasacije bila je različita, a kretala se od samo 200 čhv ( $\approx 720 \text{ m}^2$ ) pa na više. Male čestice zemljišta, razbacane po čitavoj katastarskoj općini, bile su osnovna smetnja rentabilnoj poljoprivrednoj proizvodnji. Osim toga, vlasnički odnosi na tom području bili su vrlo nesređeni. Uzrok toga bila je opća nezainteresiranost jer društveno-politički uvjeti nisu pogodovali da se oni sređuju, a nakon neprovedenih arondacija, konfiskacija, kupoprodaja bez pravovaljanih ugovora i sličnog, to je bilo gotovo nemoguće učiniti. Rješenje takvog stanja bilo je moguće samo komasacijom zemljišta. Razlozi koji su naveli sudionike da pokrenu postupak za provedbu komasacije zemljišta bili su sljedeći:<sup>4</sup>

1. Rascjepkanost zemljišta te nepovoljan oblik čestica za obradu.
2. Veliki nesklad između stanja na terenu i stanja u zemljišnim knjigama.
3. Pomanjkanje povoljne putne mreže koja bi omogućila najkraći pristup na svaku česticu.
4. Pomanjkanje povoljne kanalske mreže koja bi s uspjehom mogla odvoditi suvišnu vodu.
5. Pomanjkanje novih potkućnica za daljnji razvoj sela.
6. Nepovoljni oblik postojećih potkućnica.

Zbog navedenih razloga provedba komasacije zemljišta u k. o. Bizovac započeta je 1964. godine, a tehnički radovi na terenu u potpunosti su bili dovršeni 1966. U postupku komasacije ispravljena je granica katastarske općine po obliku i površini, radi što pravilnijeg formiranja novih tabli i omogućavanja prenošenja zemljišta u matične katastarske općine. Za zajedničke potrebe (nogometna igrališta, groblja, školski vrt, jame za iskop zemlje i dr.) svim sudionicima odbijeno je od stanja prije komasacije 3,3% zemljišta. Osim toga, regulirano je selo na način da su povećane i geometrijski povoljno oblikovane potkućnice (slike 2 i 3). U svrhu okrupnjavanja gospodarskih posjeda u komasaciji je od prvotnih 7929 čestica formirano novih 2048 čestica. Izgradnjom nove kanalske mreže na svim ugroženim površinama zemljište je oslobođeno viška vlage, a novom putnom mrežom omogućen je svakom sudioniku pristup na njegove čestice. U pravnom pogledu vlasnički odnosi u potpunosti su sređeni pa su nadzor i održavanje toga stanja mnogo jednostavniji. S geodetskog stajališta komasacijom je ujedno izvršena i nova izmjera koja je omogućila izradu novoga katastarskog operata.

Komasacija zemljišta u k. o. Bizovac provedena je prije više od 40 godina u potpuno drugačijem društveno-političkom okruženju. Međutim, od svega provedenog u toj komasaciji ništa nije neprihvatljivo ni u današnjim uvjetima. Jedino neprihvatljivo, što se onda činilo pri nadiobi novih čestica, ograničavanje je veličine privatnih poljoprivrednih posjeda.

<sup>4</sup> Tehničko izvješće komasacije k. o. Bizovac, Zavod za izmjeru zemljišta Osijek.



Slika 2. Dio indikacijske skice prije komasacije.



Slika 3. Dio pregledne skice nakon komasacije.



#### 4. Važnost provođenja komasacije zemljišta u Republici Hrvatskoj danas

Iako se komasaacija zemljišta na području Republike Hrvatske provodila dugi niz godina, ne može se reći da su u potpunosti postignuti ciljevi koji su ostvareni u zemljama EU, čijem članstvu se i naša država uskoro nada. U proteklom razdoblju provođenja komasaacija zemljišta najznačajnije je okrupnjavanje postignuto u korist društvenih poljoprivrednih organizacija, a manje za potrebe obiteljskih gospodarstava od kojih se danas očekuje da budu nositelji poljoprivredne proizvodnje. Dapače, u ondašnjem je režimu individualnim poljoprivrednicima ograničena veličina posjeda na 10 ha zemljišta, tako da za njih nisu postignuti uvjeti za proizvodnju kao u većini europskih zemalja, gdje su komasaacijom zemljišta obiteljska poljoprivredna gospodarstva povećana na desetke hektara, uglavnom meliorirana i na druge načine organizirana. Osim toga, komasaacija zemljišta provedena je na manjem dijelu teritorija, a na većem se dijelu tek treba provesti. Stoga je evidentno da individualni poljoprivrednici u Republici Hrvatskoj uglavnom još uvijek imaju male rascjepkane gospodarske posjede. U takvoj situaciji oni nisu u stanju svojom proizvodnjom konkurirati visokorazvijenoj proizvodnji poljoprivrednika EU.

Kako bi im se to omogućilo, jedan od prvih koraka je okrupnjavanje njihovih zemljišnih posjeda. Okrupnjavanje zemljišta najjednostavnije se postiže komasaacijom, spajanjem razbacanih katastarskih čestica svakog vlasnika, ali i mogućnošću otkupa zemljišta od onih vlasnika koji se ne žele ili ne mogu više baviti poljoprivredom. Pritom se misli na mnogobrojne vlasnike zemljišta koji su već davno napustili selo i otišli u gradove, ili čak u inozemstvo, i zauvijek napustili svoja ognjišta. Mnogobrojna staračka domaćinstva u postupku komasaacije zemljišta vide jedinu priliku da prodaju svoje zemljište, koje više fizički nisu u stanju obrađivati, a za koje u ovoj situaciji kad su razbacana i mala, ne postoji interes za otkup. Stoga je odluka o plaćanju poreza na neobrađenu zemlju u uvjetima kad se ne može prodati, jer ne postoji za nju interes, neprimjerena kazna ionako siromašnim staračkim domaćinstvima. Tek kad se stvore uvjeti za prodaju, a to je moguće prije svega u postupku komasaacije zemljišta, takve mjere se mogu smatrati opravdanim. Dakle, komasaacijom zemljišta mogao bi se riješiti i status staračkih seoskih domaćinstava kojih ima sve više u našoj državi. Primjerice, ustupanjem svojih posjeda državi ili zainteresiranim pojedincima koji žele okrupniti svoje posjede mogli bi si osigurati primjerenu skrb do kraja života.

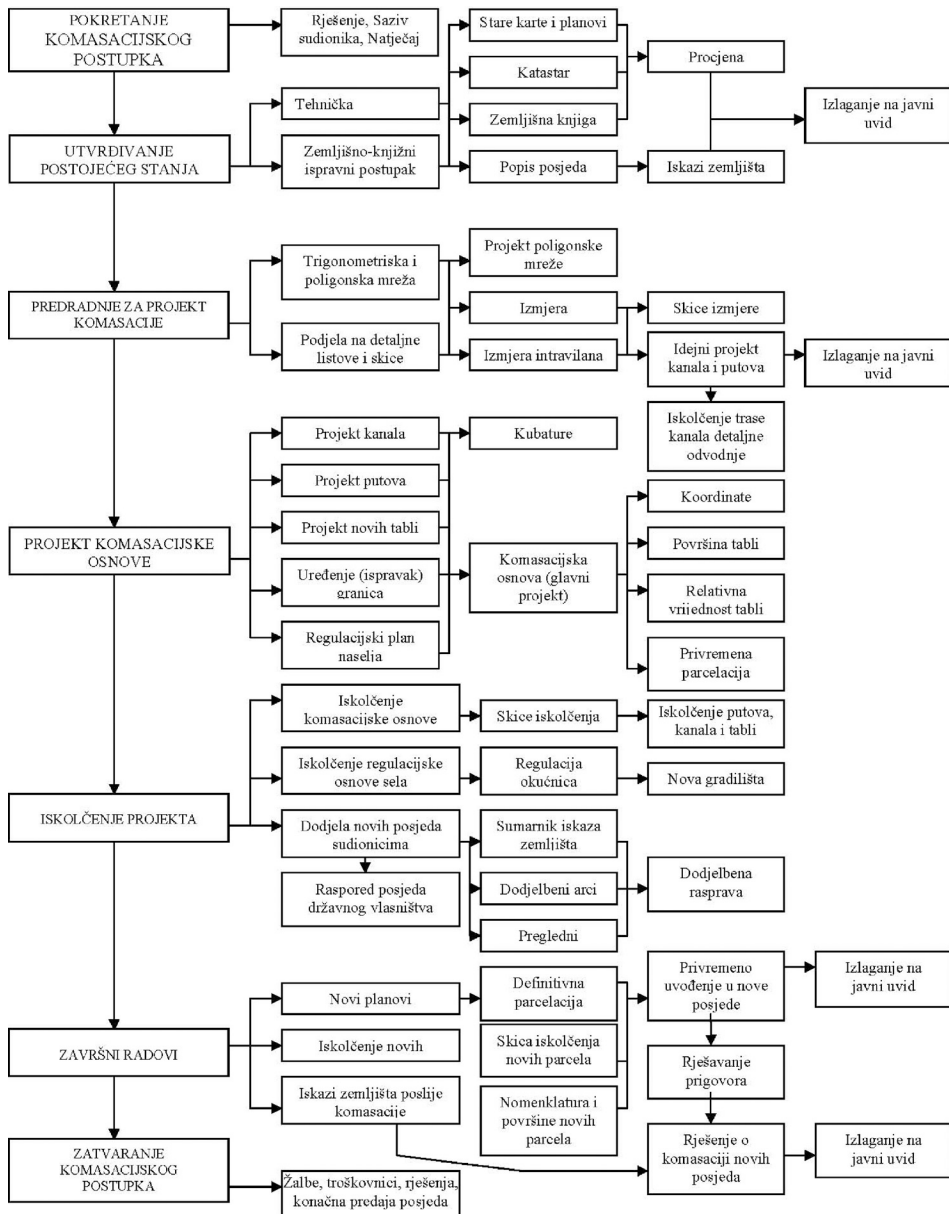
Već je prošlo gotovo 20 godina otkako se u Hrvatskoj ne provode komasaacije zemljišta i to je vjerojatno izgubljeno vrijeme koje će se teško nadoknaditi. Doduše, u državi se provodi nekoliko pilot-projekata okrupnjavanja zemljišta po modelu koji zastupa švedska vlada, a koji se bazira na zamjeni i otkupu zemljišta između zainteresiranih pojedinaca. Taj model okrupnjavanja zemljišta, osim što je veoma spor, ne rješava druge probleme vezane uz zemljište koji opterećuju našu poljoprivredu. Tu se prije svega misli na potrebu navodnjavanja i odvodnje zemljišta, za što postoje planovi i potreba u većini područja Republike Hrvatske. Tako se u "Nacionalnom projektu navodnjavanja i gospodarenja poljoprivrednim zemljištem i vodama u Republici Hrvatskoj", koji je pokrenula Vlada Republike Hrvatske, govori da su glavni preduvjet za izradu projektne dokumentacije sustava navodnjavanja kao i za njihovu izgradnju površine na kojima je provedena komasaacija zem-

ljišta i izgrađeni te kvalitetno održavani hidromelioracijski sustavi za odvodnju s pravilno oblikovanim poljoprivrednim parcelama te kanalskom i putnom mrežom s odgovarajućim objektima (Romić i dr. 2005). Drugim riječima, navodnjavanje zemljišta može se provoditi ondje gdje je provedena ili će se provesti komascija zemljišta.

Hidrotehničke mjere na nekom zemljištu gdje je potrebno provesti i okrupnjavanje treba svakako provoditi istovremeno, jer je to najracionalnije i najefikasnije. Naime, pri projektiranju i izvođenju kanalske mreže i izgradnje drugih vodnih sustava nužno je voditi računa o konfiguraciji terena i najčešće je teško izbjeći novo usitnjavanje čestica zemljišta. To je u suprotnosti s osnovnim ciljem koji se želi postići hidrotehničkim mjerama, a to je povećanje produktivnosti poljoprivredne proizvodnje. Usitnjavanje ionako malih površina katastarskih čestica tome sigurno ne pridonosi. Dosadašnja su iskustva potvrdila da su najkvalitetnija rješenja hidromelioracijskih objekata i sustava za odvodnju i natapanje ostvarena na melioracijskim područjima gdje je prethodno provedena (re)komascija zemljišta (Marušić 2001).

Provedbom komasacije zemljišta izvodi se ujedno i nova izmjera tog područja, što je veoma važno za Republiku Hrvatsku. U našoj su državi u službenoj upotrebi, za više od 70% teritorija, stari katastarski planovi izrađeni još u 19. st. čija je kvaliteta, odnosno točnost vrlo mala. Kako bi se to stanje popravilo posljednjih su godina intenzivirane nove katastarske izmjere zemljišta. Međutim, bilo bi nerazumno i neracionalno provoditi novu katastarsku izmjeru na području katastarskih općina gdje se uskoro namjerava provesti komascija zemljišta, ili samo hidrotehnički zahvati. To bi u svakom slučaju bio dvostruki posao, a time i znatno povećani troškovi. Kako bi se to spriječilo treba što prije izraditi plan područja za provođenje budućih komasacija zemljišta. Svakako treba naglasiti da se u postupku komasacije zemljišta sređuju i imovinsko-pravni odnosi, tj. zemljišno-knjižno stanje, što se također ubraja u prioritetne zadatke u našoj državi.

Postavlja se pitanje zašto se u našoj zemlji ne kreće u provođenje komasacija zemljišta kada je potreba za uređenjem zemljišta neupitna. Jedno je od objašnjenja da nema zakonske regulative kojom bi se definirao taj postupak. Činjenica je da su se i raniji zakoni o komasaciji zemljišta mijenjali i dograđivali, ovisno o potrebama i promjenama koje bi se pojavile. Međutim, bitna tehnička rješenja ostala su ista i treba ih samo prilagoditi suvremenim tehnološkim dostignućima i važećoj terminologiji (slika 4). Nedostatak pravnog okvira ne bi smio unedogled sprječavati provođenje komasacija zemljišta, a time i kočiti razvoj poljoprivredne proizvodnje. Došlo je vrijeme kada si Hrvatska ne može priuštiti postupni razvoj poljoprivrede na duži rok, ako želi uhvatiti priključak u procesima europskih integracija (Radnović i Žutinić 2007).



Slika 4. Shema postupka komasacije zemljišta (Šefček 1970).

## 5. Zakonska regulativa za postupak komasacije zemljišta

Postupak komasacije zemljišta treba provoditi u zakonskim okvirima, koji se definiraju u zakonu o komasaciji. Kako je posljednji Zakon o komasaciji izrađen u drugačijem društveno-političkom okruženju prije 30 godina, to je razvidno da je potrebno izraditi novi, prilagođen uvjetima i potrebama današnjeg trenutka. Već je naglašeno da se tehnička rješenja u provođenju komasacije nisu bitno promijenila te se ona trebaju samo prilagoditi suvremenim tehnološkim mogućnostima.

Starim Zakonom o komasaciji zemljišta iz 1979. definirano je u koju svrhu se provodi komasacija, utvrđuju se stranke u postupku te pretpostavke kada se komasacija može odnosno ne može provoditi, zatim se određuju načela za diobu komasacijske gromade i propisuje postupak za provođenje komasacije. Analizirajući taj zakon može se zaključiti da se većina stajališta može u potpunosti primijeniti, a ima samo nekoliko članaka koji su neprimjereni, odnosno nepotrebni u današnjim uvjetima (čl. 12, čl. 29, čl. 32). U poglavlju o postupku za provođenje komasacije sporne su nadležnosti jer u novim društveno-političkim prilikama treba utvrditi i nova tijela koja će se time baviti. Naravno, novi zakon bi trebalo uskladiti s važećim zakonima koji se međusobno nadopunjuju te prilagoditi terminologiju.

U izradi novog zakona najveći je problem hoće li komasacija zemljišta biti dobrovoljna, odnosno u kojoj mjeri, jer je teško predvidjeti da bi u potpunosti mogla biti samo dobrovoljna. Praksa provođenja komasacije zemljišta diljem Europe govori da ona gotovo nigdje nije samo dobrovoljna, već da treba voditi računa i o javnom interesu. Zbog toga treba odrediti koji se postotak sudionika, čija bi zemljišta bila obuhvaćena postupkom komasacije, mora izjasniti za njezinu provedbu. Činjenice govore da se veliki postotak poljoprivrednog zemljišta u Hrvatskoj ne obrađuje, ili zbog toga što su vlasnici zemljišta napustili selo, ili zbog toga što su stari i ne-moćni, a i tehnički neopremljeni da se ekonomično bave poljoprivrednom proizvodnjom. Stoga smatramo da bi bila neprimjerena odluka da o provedbi komasacije zemljišta odlučuju ti vlasnici zemljišta, kojih ima najviše baš u onim područjima gdje je komasacija potrebna. Naime, moglo bi se dogoditi da baš oni opstruiraju provođenje komasacije zemljišta jer nisu zainteresirani za korištenje i obradu poljoprivrednog zemljišta, za razliku od onih vlasnika koji se bave poljoprivrednom proizvodnjom i žele ju unaprijediti. O provedbi komasacije zemljišta trebali bi odlučivati samo oni vlasnici koji se aktivno bave poljoprivrednom proizvodnjom i osjećaju sve probleme koji se pojavljuju zbog usitnjenosti zemljišta. Vlasnicima koji se više ne bave obradom zemljišta pružit će se prilika da ga prodaju ili državi ili onima koji se bave poljoprivredom i žele povećati svoj posjed. Da se za prodaju zemljišta ili ustupanje zemljišta za pokrivanje troškova provedbe komasacije odlučuje velik broj vlasnika, pokazuju iskustva iz provedenih komasacija zemljišta u Hrvatskoj osamdesetih godina prošlog stoljeća<sup>5</sup>. Ako se ipak neki ne odluče za to, u postupku komasacije otvara se mogućnost zasebnoga grupiranja zemljišta pojedinačno koji se više ne bave poljoprivredom. Na taj način bi to zemljište postalo pogodno za rentabilnu obradu, a time i privlačno zainteresiranim poljoprivrednicima za uzimanje u zakup. Ako bi i tada nečije zemljište ostalo neobrađeno, država bi imala legitimitet nametnuti vlasnicima kaznu kako se to predlaže novim Zakonom o poljoprivrednom zemljištu (NN 2008). U protivnom je odredba zakona o

<sup>5</sup> Iskustvo iz provođenja komasacije zemljišta ima autorica ovog rada.

kažnjavanju vlasnika neobrađene zemlje apsurdna, u situaciji kada oni ne mogu prodati ili dati u zakup zemljište, a i sama država ima velike površine neobrađenog zemljišta.

## 6. Pilot-projekti okrupnjavanja zemljišta u Republici Hrvatskoj

U Republici Hrvatskoj je 2006. pokrenuto pet pilot-projekata okrupnjavanja zemljišta po modelu koji je izradila Švedska agencija za međunarodnu razvojnu suradnju i uz financijsku pomoć vlade Kraljevine Švedske. Okrupnjavanje poljoprivrednog zemljišta po tome modelu obuhvaća postupke kupoprodaje, zamjene i zakupa poljoprivrednog zemljišta radi povećanja ukupne površine zemljišta koje koristi jedno poljoprivredno gospodarstvo. Projekt je završen 2009., a rezultati su objavljeni na internetskoj stranici [www.okrupnjavanje.info](http://www.okrupnjavanje.info). Postignuti rezultati okrupnjavanja po tome modelu nimalo ne ohrabruju jer je u postupak bilo uključeno ukupno 15 426 katastarskih čestica na 3567 ha zemljišta, provedeno je samo 50 kupoprodaja i 36 zamjena između 10 311 vlasnika, a spojeno je samo 147 katastarskih čestica. Iako je vidljivo da je okrupnjavanje na taj način gotovo zanemarivo, Vlada Republike Hrvatske u programu okrupnjavanja poljoprivrednog zemljišta za razdoblje od 2009. do 2021. i dalje podržava taj model.

Činjenice pokazuju da je prodaja zemljišta u područjima gdje je poljoprivreda u stagnaciji zbog velike usitnjenosti gotovo nemoguća. Tržište poljoprivrednim zemljištem u privatnom vlasništvu je slabo razvijeno. Rijetki su pojedinci koji su ekonomski u mogućnosti otkupiti zemljište kako bi sami okrupnili svoj posjed i na taj način osposobili svoje poljoprivredno gospodarstvo za rentabilnu proizvodnju. Neobrađeno zemljište je uglavnom razbacano u malim katastarskim česticama između obrađenog zemljišta različitih vlasnika. U tom bi slučaju pojedini zainteresirani poljoprivrednici trebali obaviti i zamjene zemljišta, što veoma komplicira cijelu proceduru. Pritom treba uzeti u obzir da su mnogi vlasnici tog poljoprivrednog zemljišta ili veoma stari, ili su migrirali, odnosno emigrirali, te već dugi niz godina ne žive na području gdje posjeduju poljoprivredno zemljište.

U Republici Hrvatskoj situacija ni približno nije slična situaciji u Švedskoj, čija vlada potiče takav model okrupnjavanja zemljišta, gdje se u zamjene išlo s česticama (farmama) veličine desetaka hektara te je u postupak bilo uključeno daleko manje vlasnika. Okrupnjavanje zemljišta u Švedskoj, i u većini europskih zemalja, počelo je u 18. stoljeću. Već tada su provedene radikalne komasačije zemljišta u kojima su pojedine farme oblikovane i povećane na desetke hektara. Zbog toga je zamjena zemljišta i povećanje posjeda u Švedskoj bio relativno jednostavan zadatak jer je u njemu bio uključen znatno manji broj čestica i stranaka nego što bi bilo u našoj državi. U razdoblju od 1947. do 1995. prosječna je farma u Švedskoj povećana od 12 na 32 hektara uz paralelno smanjenje broja farmera od 280 000 na 90 000 (Svensson i Nilsson 2008).

Zbog toga i FAO preporučuje da zemlje same razvijaju strategiju za uvođenje i primjenu komasačije zemljišta. Iako je važno učiti iz iskustva drugih, svaka zemlja treba razviti svoje vlastito rješenje koje proizlazi iz njezinih posebnih potreba i uvjeta (Palmer 2008). Zbog toga bi se u provođenju komasačija zemljišta u Republici Hrvatskoj trebalo koristiti iskustvima onih koji su u njima sudjelovali, pa ta-

ko i geodetskih stručnjaka, čija je uloga u tom postupku veoma važna. Svaka godišna odgađanja provođenja komasacija, nažalost, smanjuje broj tih iskusnih stručnjaka, pa se postavlja pitanje tko će prenijeti znanja o tom kompleksnom zadatku, ako se u taj posao uskoro ne krene.

## 7. Zaključak

Ruralna područja Hrvatske čine više od 90% kopnenog dijela zemlje, a na njemu živi oko 47% ukupnog stanovništva. Ta područja uglavnom su slabo razvijena, iz njih se odselila većina ponajprije mlađeg stanovništva, što je dovelo do širenja zapuštenih ruralnih prostora. U razdoblju od 1960. do 2003. "ugasila" su se 204 842 obiteljska gospodarstva (Radinović i Žutinić 2007). Ako se ti prostori ne budu razvijali dovoljnom brzinom, sve više će zaostajati za razvijenim svijetom.

Ruralnom stanovništvu treba pružiti uvjete za kvalitetan život, ali najvažnije je omogućiti ekonomski isplativu poljoprivrednu proizvodnju koja će mu osigurati sigurnu egzistenciju. Temeljni cilj poljoprivredne politike stoga treba biti razvijanje suvremenog, djelotvornog i konkurentnog poljodjelstva te učinkovitija proizvodnja poljoprivrednih proizvoda.

U razvoju ekonomičnije poljoprivredne proizvodnje najveći su problem mala obiteljska gospodarstva s velikim brojem malih parcela. Najefikasniji način da se otkloni taj problem na nekom području je provođenje komasacije zemljišta.

Trenutačno se u Hrvatskoj provodi samo nekoliko pilot-projekata okrupnjavanja zemljišta kupoprodajom ili zamjenom čestica zemljišta između zainteresiranih poljoprivrednika. Međutim, taj proces veoma je spor i nije dao značajnije rezultate. Stoga je komasacija zemljišta najbolje rješenje, a treba ju provesti u skladu s važećim prostornim planovima i vodeći računa o očuvanju okoliša. Treba naglasiti da se uz komasaciju zemljišta, gdje je to potrebno, provode i hidromelioracije, kako bi se omogućilo navodnjavanje ili odvodnja s pojedinog zemljišta radi povećanja prinosa.

Postupak komasacije zemljišta treba provoditi u zakonskim okvirima koje treba definirati u novom zakonu o komasaciji. Analiziranjem starog Zakona o komasaciji iz 1979. može se preuzeti velik dio odredaba koje se u potpunosti ili djelomično mogu primijeniti i u današnjim uvjetima. Nedostatak pravnog okvira ne bi smio unedogled sprječavati provođenje komasacija zemljišta, a time i kočiti razvoj poljoprivredne proizvodnje.

U provođenje komasacija zemljišta treba krenuti s velikim oprezom i interdisciplinarno, dakle treba uključiti sve struke koje mogu dati svoj doprinos. Projekt komasacije treba obuhvatiti opće i lokalne interese na prostoru gdje se provodi. Planiranim zahvatima u prostoru treba što manje mijenjati krajolik kako bi se očuvale lokalne posebnosti, a pri planiranju smještaja velikih gospodarskih i infrastrukturnih građevina i trasa infrastrukturnih objekata treba voditi računa o njihovu uklapanju u krajolik. Zemljište se u cjelini ne može promatrati samo kao osnova za poljoprivrednu proizvodnju, već ono ima višestruku namjenu. Ako je zemljište istovremeno namijenjeno za poljoprivredu i njegovanje ekoloških procesa, onda je njegova iskoristivost najbolja. S obzirom na potrebe u našoj zemlji, komasacija zemljišta može postati instrument potpunog uređenja prostora. Da bi se u tome

uspjelo, potrebna je i pomoć međunarodne zajednice, koja već sudjeluje u financiranju nekih projekata koji samo djelomično rješavaju nagomilane probleme vezane uz zemljište. Možemo konstatirati da okrupnjavanje i uređenje zemljišta treba poticati i sufinancirati država, kao što su učinile druge europske zemlje.

## Literatura

- Blašković, P. (1957): Agrarno-tehnički zahvati u Nizozemskoj, Geodetski list, 5–8, 174–187.
- Daugaliene, V. (2004): Preparation for land consolidation in Lithuania, FIG, Symposium on modern land consolidation, Clermont-Ferrand, France.
- Dolanjski, D. (2005): Pilot projekt okrupnjavanja poljoprivrednog zemljišta u Republici Hrvatskoj, Vodno gospodarstvo i uređenje poljoprivrednog zemljišta, Zagreb.
- Grahovac, P. (2006): Regionalne značajke posjedovne strukture u hrvatskoj poljoprivredi, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, 4, 23–44.
- Hartvigsen, M. (2006): Land consolidation in Central and Eastern European countries, XXIII FIG Congress, Munich.
- Ivković, M. (2005): Erneuerung der Katasterpläne in der Republik Kroatien, AVN, 2, 58–64.
- Ivković, M., Džapo, M., Dolanjski, D. (2008a): Komasaacija zemljišta – preduvjet uspješne poljoprivredne proizvodnje, Zbornik radova, 3. Međunarodni simpozij agronoma, Agronomski fakultet, Zagreb, 61–65.
- Ivković, M., Džapo, M., Vihra, A. (2008b): Land consolidation and environmental protection, Conference Proceeding, SGEM 2008, Bulgaria, 293–300.
- Jednak, S. (1961): Tehničko uređenje poljoprivrednog zemljišta i posjeda kao uslov unapređenja poljoprivrede, Geodetski list, 4–6, 184–201.
- Marušić, J. (2001): Komasaacija i hidromelioracija zemljišta – preduvjet dugoročnog i stabilnog razvitka poljoprivrede, Geodetski list, 2, 105–120.
- Miranda, D., Crecente, R. (2004): Suitability model for land consolidation projects: a case study in Galicia, Spain, FIG, Symposium on modern land consolidation, Clermont-Ferrand, France.
- Narodne novine (2001): Zakon o poljoprivredi, 66.
- Narodne novine (2002): Strategija razvoja poljoprivrede i ribarstva Republike Hrvatske, 89.
- Narodne novine (2008): Zakon o poljoprivrednom zemljištu, 152.
- Palmer, D. (2008): FAO's experiences with land consolidation in Central and Eastern Europe, Zbornik radova, 3. Međunarodni simpozij agronoma, Agronomski fakultet, Zagreb, 29–32.
- Pulecka, A. (2004): Land consolidation considered as a tool of rural landscape development in Poland, FIG, Symposium on modern land consolidation, Clermont-Ferrand, France.
- Radinović, S., Žutinić, Đ. (2007): Može li Hrvatska imati konkurentnu obiteljsku poljoprivredu, Društvena istraživanja, 1–2 (87–88), 175–197.

- Romić, D., Marušić, J., Tomić, F., Petošić, D. (2005): Nacionalni projekt navodnjavanja i gospodarenja poljoprivrednim zemljištem i vodama u Republici Hrvatskoj, Agronomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb.
- Svensson, B., Nilsson, S. (2008): Swedish experiences from modernisation of the agricultural sector, Zbornik radova, 3. Međunarodni simpozij agronoma, Agronomski fakultet, Zagreb, 33–38.
- Šefček, C. (1970): Savjetovanje o uređenju poljoprivrednog naselja u komasciji zemljišta, 193.
- Šefček, C. (1971): Komascija umjesto eksproprijacije, Geodetski list, 10–12, 208–211.
- Vitkinainen, A. (2004): An overview of land consolidation in Europe, FIG, Symposium on modern land consolidation, Clermont-Ferrand, France.
- URL 1: Hrvatski farmer d.d., [www.hrvatski-farmer.hr](http://www.hrvatski-farmer.hr), (31.03.2008.).

## Land Consolidation and Rural Development

*ABSTRACT. Rural and agricultural production development is an inevitable process in preserving rural area that everyone in the Republic of Croatia is pleading for. The existing situation in the rural area is not attractive for your people and they mostly abandon these areas. There are old-people households prevailing in the Republic of Croatia that surely cannot improve agricultural production, and the return of those who have abandoned it is hardly to expect. It is therefore inevitable to provide for your people who still want to be active in agriculture further on the conditions that would make it possible for them to live securely and adequately. Certain state bodies, i.e. local authorities are obliged to organise and realise concrete projects for the advance of various types of agricultural production in each region, county and municipality. In our state there are small family estates prevailing in rural regions that cannot secure decent income for their owners, i.e. the life standard that your people expect, or better to say, deserve. Apart from that, droughts and floods appear more and more frequently, and the floods also appear very often in the areas along numerous river courses, which additionally threatens modest incomes in rural families. The measure that would reduce or completely eliminate these problems is land consolidation. Land consolidations have been carried out intensively at the territory of the Republic of Croatia in the period after the 2. World War and until Croatia became independent in 1991. The reasons for land consolidation not being carried out for such a long time are not known and one of them that can be heard is the lack of legal regulations. The fact is, however, that the old law could easily be adjust to new social and political circumstances, and for the preparation of the new one it would also not be needed the next ten years. In such circumstances our rural areas become more and more neglected and poor, and the agricultural production is falling behind the one in the countries of the European Union.*

*Keywords: land consolidation, rural development, Land Consolidation Act.*

*Prihvaćeno: 2010-10-08*