

MATAGA Ž. i sur.

NEKA PITANJA ZEMLJIŠNE POLITIKE S POSEBNIM NAGLASKOM NA PROVOĐENJE ZAKONA O POLJOPRIVRENOM ZEMLJIŠTU I PROBLEME KOMASACIJE

OSNOVNA PITANJA I PROBLEMI ZEMLJIŠNE POLITIKE

U Akcionom programu Saveza komunista Hrvatske o pitanjima daljnjeg razvoja društveno-ekonomskih odnosa u poljoprivredi usvojenom na 12. sjednici CK SKH definirana su temeljna opredjeljenja efikasnije zemljišne politike kao pretpostavke daljnjeg razvoja primarne poljoprivredne proizvodnje a time i agroindustrije u cjelini.

Suština je problema u niskom stupnju iskorištenja obradivog i ostalog poljoprivrednog zemljišta, a činjenica je da su pretežne zemljišne površine u vlasništvu usitnjenog individualnog sektora.

Procesi urbanizacije dosta su stihijni tako da se stalno sužavaju obradive zemljišne površine. Radi djelomično i nepotpuno izvršenih meliorativnih zahvata i neuređenosti zemljišta, manji dio površina je osposobljen za najintenzivniju proizvodnju. Navodnjavanje kao pretpostavka sigurnosti dobivanja dviju ili više žetvi, tek je simbolično prisutna na malom dijelu društvenog sektora.

Procese deagrarizacije nije pratilo širenje društvenog sektora, putem povećanja obradivih površina ili putem udruživanja površina individualnih poljoprivrednika na bazi zakupa ili zajedničke proizvodnje. U isto vrijeme na individualnom sektoru nije prisutan proces okrupnjavanja i objedinjavanja posjeda u cilju racionalnije obrade i veće proizvodnje. Činjenica da je 1960. godine prosjek individualnog posjeda bio 3,2 ha, a sada 2,8 ha, pokazuje, da su se procesi usitnjavanja nastavili i to tako što su zemljište sve više kupovali nepoljoprivrednici.

Ovome je pridonio i postojeći zastarjeli sistem nasljeđivanja te nedostatak prostornih i urbanističkih planova pojedinih područja. Također i činjenica da ratari na društvenom sektoru poljoprivrede nisu uspostavili dohodovne odnose sa stočarima i da su na postojećim površinama, prinosima i raspodjeli dohotka nedovoljno zainteresirani za proširenje zemljišta.

Nakon 12. sjednice CK SKH stvorena je u cjelini povoljnija klima (iako ne još u svim sredinama) za ukupni razvoj poljoprivrede pa i za efikasniju zemljišnu politiku. To se održava kroz pojedinačne primjere tehnološke i dohodovne povezanosti ratarstva i stočarstva, zajedničko ulaganje pojedinih OUR-a prehrambene industrije u uređenje zemljišta i razvoj primarne poljoprivredne proizvodnje. Također se iznalaze rješenja za obradu jednog dijela do sada neobrađenih površina. Povećana je aktivnost na melioracijama i komasacijama, iako ti pristupi još nisu u dovoljnoj mjeri na opredjeljenju

Mr Željko MATAGA, dipl. inž., Stevo STANIVUKOVIĆ, dipl. pravnik, Milorad JELISIĆ, dipl. inž.

iz Akcionog programa SKH. Naime, malo je primjera da se programi melioracija i komasacija baziraju na programiranim prinosima i dohotku i popostavkom povratka uloženi sredstava iz nove povećane proizvodnje i povećanog dohotka. Efekte komasacije umanjuje i spomenuti zastarjeli sistem nasljeđivanja te činjenica što se u prometu zemljišta sve više javljaju i nepoljoprivrednici pa dolazi do daljnjeg usitnjavanja parcela i neracionalnog korištenja zemljišta.

Suštinsko opredjeljenje 12. sjednice CK SKH u pogledu međusobnog udruživanja poljoprivrednika na bazi zajedničke proizvodnje i s društvenim sektorom još nije prisutno u praksi, niti razrađeno u zadrugama i kombinatima, kao što nije, osim izuzetaka, ni dublje razrađena i operativno prihvaćena koncepcija postupnog područstvljavanja zemljišta, prije svega ostarjelih poljoprivrednika.

U daljnjoj aktivnosti na provođenju agrarne politike u oblasti zemljišne politike, rješenja je potrebno tražiti u efikasnijim sistemskim mjerama i zakonodavnoj regulativi, kao i u određenijoj društvenoj akciji, prije svega u samom udruženom radu, a zatim u aktivnosti društveno-političkih organizacija i društveno-političkih zajednica, naročito na razini općina i mjesnih zajednica.

Nekoliko postojećih zakona djelomično regulira ovu materiju, pa je potrebno dosljednije sprovesti njihove odredbe. Također je nužno izvršiti promjene u nekim zakonima, kako bi ukupna zakonodavna aktivnost na planu zemljišne politike bila što cjelovitija i efikasnija. Osim toga, treba ubrzati rad na donošenju preostalih zakona koji reguliraju ovu materiju.

Zakon o prostornom planiranju i uređenju prostora pretpostavlja da svaka općina donese prostorni plan, koji treba osigurati valorizaciju poljoprivrednog zemljišta i spriječiti masovne pojave da poljoprivredno zemljište prelazi u druge namjene (stambena izgradnja i vikend naselja, industrijski objekti i saobraćajnice). Zabrinjavajuće je da su u razdoblju 1961 — 1978. smanjene poljoprivredne površine za 115.000 ha. To smanjenje nisu pratili programi osvajanja i uređenja novih zemljišnih površina za poljoprivrednu proizvodnju.

Zakon o vodama regulira kompletne odnose u vodoprivredi, a poznato je da je od voda direktno ili indirektno ugroženo 715.000 ha. U SR Hrvatskoj godišnje je poplavljeno oko 77.000 ha poljoprivrednog zemljišta.

Uređenje slivova pojedinih rijeka u cilju zaštite od poplava i dobivanja novih obradivih poljoprivrednih površina, te navodnjavanje većih površina, pretpostavlja usklađeno djelovanje vodoprivrede i poljoprivrede, proširenjem izvora sredstava za te programe putem SIZ-ova vodoprivrede i putem udruživanja sredstava OUR-a prehrambene industrije, trgovine i drugih korisnika poljoprivrednih proizvoda. Realizacija programa Črnc Polje je pokazala nedovoljno i sporo uključivanje organizacija udruženog rada prehrambene industrije. Melioracije su započete bez cjelovitih programa proizvodnje, a ispoljeni su i ozbiljni problemi u osiguranju bankarskih sredstava i vlastitog učešća, radi čega dobiveni kredit od 50 mil. dolara od međunarodne banke nije iskorišten, iako se plaćaju prispjele kamate.

Zakon o komasaciji zemljišta u cjelini je nedovoljno prilagođen praksi, pa ga je neophodno dopuniti, kako bi još ubrzao komasaciju kao mjeru unapređenja proizvodnje i proizvodnih društveno-ekonomskih odnosa.

Zakon o mirovinskom osiguranju poljoprivrednika i obveze koje iz toga proizlaze indirektno može i treba biti motiv za intenzivnije korištenje zemljišta. Provođenje tog zakona potrebno je povezivati udruživanjem zemljišta, uzimanjem zemljišta u zakup ili dokupom staža poljoprivrednika.

Kada su u pitanju staračka domaćinstva (oko 60.000 domaćinstava i 90.000 članova), postoje prijedlozi da se novim zakonom o socijalnoj zaštiti riješi pitanje njihove socijalne sigurnosti. To bi se osiguralo putem socijalne pomoći onima koji su socijalno ugroženi, te ekonomskom nadoknadom za zemlju drugim posjednicima. Nadoknada ovisi o prometnoj vrijednosti ustupljenog zemljišta i godinama starosti. Takvo zemljište se područstvljuje, odnosno uključuje u društveno organiziranu proizvodnju. Do sada, jedino je općina Vukovar definirala dugoročnu politiku zakupa i zemljišne rente (oko 20 dt/ha), koja je viša za staračka domaćinstva koja ustupaju zemlju društvenom sektoru.

Zakon o poljoprivrednom zemljištu, koji se šire obrađuje u posebnom poglavlju, potrebno je uz odgovarajuće izmjene što prije donijeti.

Pred donošenjem je Zakon o porezima građana koji pretpostavlja da se osnovica iz osobnog dohotka čistih pljoprivrednika umanjuje za doprinose za zdravstveno i mirovinsko osiguranje, jer su ova domaćinstva u većim obvezama od mješovitih i nepoljoprivrednih domaćinstava. Poreznom politikom će se stimulirati udruživanje poljoprivrednika, rada i sredstava i zemljišta. Novina je i u tome, što osim katastarskog prihoda osnovica za porez može biti i bruto prihod po pojedinim proizvodima domaćinstva. O ovom prijedlogu treba ozbiljno raspraviti, jer je sigurno da bi se njegovim usvajanjem više destimulirala nego stimulirala veća proizvodnja hrane. Zakon ne predviđa olakšice za staračka domaćinstva, jer je to stavljeno u nadležnost općina. Opravdani su stavovi da se u zakon unesu odredbe po kojima će se zaoštriti porezne obveze za vlasnike zemljišta koje se ne obrađuje. Također, treba ugraditi odredbu da zemljište uzeto u zakup s osnova rente ne treba oporezivati, jer je oporezovano kroz dohodak te radne organizacije.

Također je sve izražajni problem da nepoljoprivrednici masovnije kupuju poljoprivredno zemljište, koje se uglavnom ne obrađuje ili se vrlo slabo obrađuje. Pri tome je osnovni motiv ulaganja sredstava u nekretnine, s ciljem da se nakon porasta cijene zemljišta vrše parceliranja i prodaja. Zbog toga bi trebalo da se nepoljoprivrednicima omogući kupovina zemlje samo u određenom području predviđenom za vikend i rekreaciju, dok bi na ostalim poljoprivrednim površinama trebalo stimulirati promet između poljoprivrednika i društvenog sektora poljoprivrede.

Najsloženije je pitanje Zakona o nasljeđivanju poljoprivrednog zemljišta jer po sadašnjem zakonu nasljeđivanje je dopustivo i nepoljoprivrednim kategorijama u okviru utvrđenog maksimuma. Omogućeno je i cijepanje parcela. Promjenama u postojećem zakonu, osim principa zemljišnog maksimuma za pojedine kategorije građana, trebalo bi spriječiti fizičko cijepanje

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

D. DOBRONIC

NEKA BITNA PITANJA I RJEŠENJA IZ PRIJEDLOGA ZAKONA O POLJOPRIVREDNOM ZEMLJIŠTU

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

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

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

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