



**Agronomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu**

**Modul: AG 1001 – Agrarna i ruralna politika 1**

# **MATERIJALI ZA PRIPREMANJE ISPITA**

**Ramona Franić**

**Ornella Kumrić**

**Zagreb, 2009.**



## SADRŽAJ

<b>UVOD U AGRARNU POLITIKU – DEFINICIJA OSNOVNIH POJMOVA</b> .....	<b>3</b>
MAKROEKONOMIKA I MIKROEKONOMIKA .....	3
AGRONOMIJA .....	3
EKONOMIKA POLJOPRIVREDE.....	3
AGRARNA POLITIKA.....	4
<b>PONUDA I POTRAŽNJA</b> .....	<b>5</b>
KRIVULJA POTRAŽNJE.....	5
KRIVULJA PONUDE .....	8
RAVNOTEŽNI ODNOS PONUDE I POTRAŽNJE – EKVILIBRIJ .....	10
<b>PROIZVODNA FUNKCIJA I NJEZINI PARAMETRI</b> .....	<b>11</b>
<b>OPĆA ODREĐENOST GOSPODARSKOG SUSTAVA NEKE ZEMLJE</b> .....	<b>13</b>
TIPOVI EKONOMSKE I AGRARNE POLITIKE.....	13
<b>AGRARNA (POLJOPRIVREDNA) POLITIKA</b> .....	<b>17</b>
ŠTO JE POLJOPRIVREDNA POLITIKA?.....	17
PREGLED DOSADAŠNJE INTERVENCIJE U POLJOPRIVREDI HRVATSKE.....	19
<b>ZAKON O POLJOPRIVREDI</b> .....	<b>27</b>
1. Opće odredbe .....	27
2. Ciljevi i mjere poljoprivredne politike i korisnici prava .....	27
3. Seljačko gospodarstvo ili obiteljsko poljoprivredno gospodarstvo .....	34
4. Institucijska potpora .....	34
5. Praćenje i izvješćivanje u poljoprivredi.....	37
6. Upravni i inspekcijski nadzor .....	39
7. Kaznene odredbe .....	41
8. Prijelazne i završne odredbe.....	42
<b>ZEMLJIŠNA POLITIKA</b> .....	<b>43</b>
ZAKON O POLJOPRIVREDNOM ZEMLJIŠTU (NN 66/2001).....	43
ZAKON O POLJOPRIVREDNOM ZEMLJIŠTU (NN 152/2008).....	47
<b>SUBVENCije U HRVATSKOJ POLJOPRIVREDI I IZGLEDI U UVJETIMA PRISTUPA EU ...</b>	<b>56</b>
<b>ZAJEDNIČKA POLJOPRIVREDNA POLITIKA EU (ZPP)</b> .....	<b>68</b>
KRATKI POVIJESNI PREGLED RAZVITKA ZPP .....	68
CJENOVNA POLITIKA.....	69
TRŽIŠNA I STRUKTURNA POLITIKA .....	69
POLITIKA RURALNOG RAZVOJA .....	70
REFORMA ZAJEDNIČKE POLJOPRIVREDNE POLITIKE .....	71
<b>ULOGA DRŽAVE U RURALNOM RAZVITKU</b> .....	<b>74</b>
DEFINICIJA POJMOVA.....	74
STANJE RURALNIH PODRUČJA U SVIJETU.....	75
STANJE RURALNIH PODRUČJA U EUROPI .....	75
TEMELJNI KONCEPTI ZA USPJEŠAN RAZVITAK RURALNOG PROSTORA.....	77
RURALNI RAZVITAK U REPUBLICI HRVATSKOJ.....	79
NORMATIVNA I INSTITUCIJSKA POLITIKA U KONTEKSTU RAZVITKA RURALNIH PODRUČJA .....	82
PROGRAMI RURALNOG RAZVITKA .....	84



## UVOD U AGRARNU POLITIKU – DEFINICIJA OSNOVNIH POJMOVA

### MAKROEKONOMIKA I MIKROEKONOMIKA

- **makroekonomika** – dio ekonomske znanosti koji istražuje i analizira pojave, odnose, procese i probleme gospodarstva kao cjelina, prati ukupna privredna kretanja jedne zemlje i svodi varijable gospodarskog sustava na mali broj krupnih agregata, kao što su
  - društveni bruto proizvod
  - nacionalni dohodak
  - ukupna zaposlenost
  - ukupne investicije
  - opća razina cijena itd.
- **mikroekonomika** – analizira ponašanje pojedinačnih dijelova gospodarstva, kao npr. različite industrijske tvrtke i pojedina poduzeća različitih djelatnosti, kućanstva, a u poljoprivredi i obiteljska poljoprivredna gospodarstva

### AGRONOMIJA

- znanstvena podloga poljoprivrede
- kao prirodna znanost, koristi se rezultatima bioloških, tehničkih, kemijskih i fizičkih znanosti, ali i ekonomsko-organizacijskih znanosti sa svrhom proizvodnje i usluga u poljoprivredi
- može je se definirati i kao znanost o obrađivanju zemlje, uzgoju bilja i stoke
- obuhvaća grane:
  - ratarstvo, stočarstvo, voćarstvo, vinogradarstvo, vrtlarstvo i ekonomiku

### EKONOMIKA POLJOPRIVREDE

- znanstvena disciplina koja primjenjuje ekonomska načela i kvantitativne metode u rješavanju problema u poljoprivredi na makro i mikro razini
- obuhvaća agrarnu politiku i ekonomiku (makro pristup), te organizaciju, odnosno upravu poljoprivrednog gospodarstva, poduzeća, odn. tvrtki (mikro pristup)
- primjenjiva znanost koja se bavi pitanjem kako ljudi, s obzirom na tehničko znanje i oskudne prirodne resurse – kao što su zemljište, rad i kapital, te upravljanje – odabiru način proizvodnje hrane i vlakana, te ih distribuiraju potrošačima tijekom vremena



## AGRARNA POLITIKA

- cjelokupna aktivnost nositelja ekonomske politike prema poljoprivredi; ona je, zbog toga, sastavni dio ekonomike poljoprivrede
- bitna obilježja i osnovna načela agrarne politike određeni su elementima društveno-ekonomskih odnosa, odnosno gospodarskih sustava
- **elementi** agrarne politike:
  - cilj agrarno-političke aktivnosti
  - sredstva, mjere i metode djelovanja
  - nositelji agrarne politike
  - učinci agrarne politike
- svi navedeni elementi djeluju u određenom prostoru i vremenu i kao rezultat agrarno-političkog djelovanja javljaju se određeni učinci
- osnovni, dugoročni **ciljevi** AP u svakoj su zemlji određeni karakterom društveno-ekonomskih odnosa – npr. što potpunije i učinkovitije zadovoljiti potrebe cjelokupnog stanovništva za hranom, zaštititi postojeće odnose u proizvodnji
  - kratkoročniji ciljevi su određeni brojnim čimbenicima koji se mogu razlikovati od područja do područja – npr. povećanje obujma poljoprivredne proizvodnje, mijenjanje strukture proizvodnje, porast proizvodnosti rada, porast priroda, učinkovitije korištenje uloženi sredstava, porast i stabilizacija dohotka od poljoprivrede, stabilne cijene poljoprivredno-prehrambenih proizvoda...
- odabir agrarno-političkih **mjera** ovisi o postavljenim ciljevima, a te mjere možemo svrstati u pet skupina:
  - ekonomske – cijene, subvencije, vanjskotrgovinski i devizni režim
  - administrativne – zakoni i propisi
  - organizacijske – znanstvene, stručne, savjetodavne, upravne službe
  - mjere uređenja zemljišta – agrarne reforme, arondacije, komasacije
  - udruživanje proizvođača – zadruge, udruge, holding
- **nositelji** agrarne politike su upravni i izvršni organi vlasti (ministarstva, državne ustanove i službe), stručne i znanstvene ustanove i sami poljoprivredni proizvođači
- **učinci** agrarne politike su rezultat dobrog organiziranja ovih prethodnih sastojaka i najosjetljivije pitanje u cijelom sustavu AP



## PONUDA I POTRAŽNJA

---

Teorija ponude i potražnje:

- *zahtjevnost (preferencije) potrošača određuju **potražnju** za dobrima*
  - *proizvodni troškovi određuju **ponudu** dobara*
- količina dobara koje ljudi kupuju zavisi o njihovoj **cijeni**
- odnos između tržišne cijene dobra i količine tog dobra – shema ili krivulja potražnje

### KRIVULJA POTRAŽNJE

- krivulja *potražnje* pokazuje padajući trend u odnosu na porast cijene: kada cijena nekog dobra raste (a sve ostalo je isto), potražnja je manja i obratno, kada cijena nekog dobra pada, tražene količine se povećavaju

Osnovni razlozi:

1. zamjenski učinak (efekt supstitucije) – kada cijene dobra rastu, tražimo jeftiniji proizvod
2. dohodovni učinak – ako cijene rastu, kupci su siromašniji i kupuju manje

O čemu zavisi krivulja potražnje?

1. cijena proizvoda
2. prosječna razina dohotka
3. veličina tržišta (broj kupaca)
4. cijene sličnih dobara (supstituta)
5. zahtjevnost (preferencije) potrošača – subjektivni čimbenik
6. ostali, posebni čimbenici – vremenski uvjeti, bolesti (posebno u poljoprivredi...) kakvoća cesta, reklama, prometni propisi itd.



## Dohoci

- tijekom vremena, porast dohotka *per capita* – povećava troškove za hranu, a mijenja uzorak potražnje
- hrana se razlikuje od većine drugih proizvoda i usluga – njezina fizička potrošnja ne može rasti neograničeno
- povećani troškovi za hranu (od potrošača), jer kupujemo skuplje proizvode (prerađevine, posebno pakiranje...), ali to obično ne povećava prihod poljoprivrednicima

## Dohodovna elastičnost potražnje

- proporcionalna promjena u izdacima za prehrambena dobra prema datoj proporcionalnoj promjeni potrošačkih dohodaka

$$E_{di} = \frac{\Delta X/X}{\Delta Y/Y}$$

- koeficijent  $E_{di}$  obično se odnosi na malu promjenu u dohotku (oko 1%)
  - izdaci za prehranu se povećavaju više nego proporcionalno prema promjeni u dohotku:  **$E_{di} > 1$**  – potražnja je dohodovno elastična
  - izdaci za prehranu i dohodak rastu u istoj proporciji:  **$E_{di} = 1$**  – moguće za hranu kod relativno niske razine potrošnje hrane
  - izdaci rastu manje nego li dohodak:  **$E_{di} = (0, 1)$**  – tipično za hranu
  - izdaci za prehranu se smanjuju kako dohodak raste:  **$E_{di} < 1$**  koeficijent je negativan, moguće za "inferiorna dobra"



## Cjenovna elastičnost potražnje

- proporcionalna promjena u količini koja se traži s obzirom na datu proporcionalnu promjenu cijene

$$E_{dp} = \frac{\Delta Q_d/Q_d}{\Delta P/P}$$

- koeficijent  $E_{dp}$  se obično odnosi na 1%-tnu promjenu cijene
- normalno je cjenovna elastičnost **negativna**
- potražnja je **elastična** u odnosu na cijenu, ako je promjena potražnje proporcionalno veća nego promjena cijene
- potražnja je **neelastična**, ako je promjena potražnje proporcionalno manja od promjene cijene

Slučajevi kada je koeficijent cjenovne elastičnosti **pozitivan**:

(1)

- supstitucijski učinak (porast cijene uzrokuje kupovinu drugih dobara)
- dohodovni učinak (dohodak je porastom cijena smanjen) - "Giffenovo dobro" (npr. kruh) – posljedica porasta cijene uz istovremeni pad dohotka izaziva smanjenje kupovine manje važnih proizvoda

(2)

- porast cijene (i očekivani porast cijene)
- cijena dobra kao pokazatelj kakvoće (cijena luksuznih dobara)

## Križna cjenovna elastičnost

- proporcionalna promjena u traženoj količini proizvoda A u odnosu na proporcionalnu promjenu cijene proizvoda B (zamjenski ili nadopunjujući proizvodi)
- koeficijent križne cjenovne elastičnosti je obično **pozitivan**



## KRIVULJA PONUDE

- pod *ponudom* podrazumijevamo količine dobra koje su proizvođači voljni proizvesti i prodati; preciznije govoreći, u odnos se stavlja količina ponuđenog dobra prema njegovoj cijeni na tržištu, držeći ostale stvari (troškove proizvodnje, cijene nadomjestaka, organizacija tržišta itd.) – jednakima
- krivulja ponude za neko dobro znači odnos između njegove tržišne cijene i količine koju su proizvođači voljni proizvesti i prodati, uz uvjet da ostale stvari ostanu jednake

O čemu ovisi krivulja ponude?

1. troškovi proizvodnje - kada su troškovi proizvodnje niski u odnosu na tržišnu cijenu određenog dobra, za proizvođača će biti profitabilno; činitelji koji određuju troškove proizvodnje – tehnologija i troškovi inputa
2. cijena proizvodnih supstituta ili nadomjestaka – ako raste cijena jednog nadomjestka, to će smanjiti ponudu drugog
3. organizacija tržišta – monopolističko tržište utječe na porast cijena kod svake razine outputa; smanjenje carina i kvota na uvozne proizvode povećava ponudu
4. ostali čimbenici – klimatski čimbenici (suša, poplave), protok inovacija i sl.

## Elastičnost ponude

- to je mjera reagiranja ponude na promjenu cijene, pretpostavivši da sve ostalo ostaje nepromijenjeno (*ceteris paribus*) ili obratno – koliko se može cijena promijeniti kada se mijenjaju ponuđene i tražene količine (cjenovna elastičnost)
- proporcionalna promjena količine ponuđenih proizvoda ili usluga prema datoj proporcionalnoj promjeni cijene:

$$E_s = \frac{\Delta Q_s / Q_s}{\Delta P / P}$$

- može varirati na različitim razinama ponude, stoga se koeficijent **Es** odnosi na malu, 1%-tnu promjenu cijene





- ispod određene cijene, ništa se ne nudi, no mali je porast cijene dovoljan da prouzroči porast ponuđene količine na neodređenu razinu – **koeficijent je neodređen**, a za ponudu se kaže da je **savršeno elastična**; to je uglavnom teoretska mogućnost, međutim, u slučaju "parcijalnog ekvilibrija" u teoriji trgovine, pretpostavlja se da je uvozna ponuda savršeno elastična
- promjena cijene utječe na *više* od proporcionalne promjene ponuđene količine, odnosno kada je **Es > 1** – ponuda je **elastična**; nije uobičajena, ali ni nemoguća situacija
- promjena cijene utječe na *manju* nego proporcionalnu promjenu ponuđene količine, tj. koeficijent **Es** je **između 0 i 1** – ponuda je **neelastična** – najuobičajenija situacija u poljoprivredi
- promjena cijene proizvoda *ne mijenja* ponuđenu količinu – koeficijent **Es = 0**; za ponudu se kaže da je **savršeno neelastična**; to je drugi teoretski slučaj, no mogao bi se javiti na vrlo kratki rok, kada su količine koje se nude stalne, npr. između žetve, odn. berbe i utrživanja usjeva, kada nema mogućnosti za skladištenje usjeva
- promjena cijene utječe na promjenu u *suprotnom pravcu* na ponuđene količine – koeficijent **Es je negativan** i to se naziva **negativna elastičnost**; neuobičajeno stanje, ali ne i nemoguće (zakrivljena krivulja ponude)

Elastičnost ponude je uveliko određena vremenom raspoloživim za prilagodbu novoj cijeni: ukoliko je razdoblje kraće, ponuda će biti neelastičnija. U ekonomskoj analizi elastičnosti treba posebnu pozornost posvetiti ulaznim podacima temeljem kojih ocjenjujemo elastičnost (iskustveni podaci iz vremenskih serija za prošla razdoblja, npr.). No, uz pretpostavku da su podaci odgovarajući, nije lako odvojiti učinak promjena cijena od ostalih čimbenika, kao što su strukturne i tehničke promjene ili klimatski utjecaji. Treba, također, uzeti u obzir i činjenicu da proizvođači ne reaguju samo na aktualne promjene cijena, već također i na očekivanja budućih razina cijena i ponašanje im je uvjetovano procjenom rizika.

Promjene u nedavnoj prošlosti su stoga povezane s *politikom cjenovne podrške*, koja se provodi(la) u zapadnim "tržišnim" gospodarstvima. Pod utjecajem te politike ograničena su kolebanja cijena, stoga vremenske serije mogu biti i nedovoljno dobar pokazatelj kod ocjene jesu li cijene bitno utjecale na ponudu.

Povećana složenost agrarno-političkih mjera može stvarati teškoće u projiciranju odvojenog utjecaja promjena cijena. Stoga, iako se zbililo veliko smanjenje cijena zbog cjenovne podrške Europske zajednice (odnosno EU) u okviru nekoliko reformi Zajedničke poljoprivredne politike (*CAP - Common Agricultural Policy*), to se izravnilo s nadoknađujućim plaćanjima ("*compensatory payments*") u okviru programa napuštanja, odn. neobrade zemljišta ("*set aside*"). Dodatne komplikacije čine proizvodne kvote za određena dobra, te druge mjere nadzora ponude.



## RAVNOTEŽNI ODNOS PONUDE I POTRAŽNJE – EKVILIBRIJ

- snage ponude i potražnje stvaraju ekvilibrij (ravnotežu) cijene i količine ili tržišni ekvilibrij – **tržišni ekvilibrij** kod date cijene i količine nastaje kada su snage ponude i potražnje **uravnotežene**
- **cjenovni ekvilibrij** kada su potražne količine jednake ponuđenim količinama
- **ekvilibrij cijene i količine** se javlja na razini kada je količina željene ponude jednaka količini željene potražnje – u uvjetima konkurentnog tržišta, taj se ekvilibrij javlja na sjecištu krivulja ponude i potražnje
- kod cijene ekvilibrija na tržištu nema ni viška niti manjka

Postoje tri prepreke koje treba zaobići ili prijeći, ukoliko želimo instrumentarij ponude i potražnje uspješno upotrijebiti:

- **da ostale stvari (činitelje) držimo istim** – u slučaju ako se mijenjaju cijene (npr. kukuruza) u krivulji potražnje, tada se neće istodobno mijenjati obiteljski dohodak ili cijene nadomjestaka (npr. pšenica) ili bilo što drugo – ako se mijenja više čimbenika, veća je vjerojatnost pogrešnih zaključak
- **uočavanje razlike između pomaka po krivulji i pomaka krivulje** – povećanje potražnje znači pomak cijele krivulje prema povećanju u količini koja se traži, kao posljedica promjene cijena na samoj krivulji potražnje; pojedina točka na krivulji potražnje (pomak po krivulji) predodređuje "kupljene količine" ili "količine koje se traže" po određenoj cijeni – povećanje ponude dovodi do povećanja traženih količina, a ne do povećanja potražnje kao posljedice smanjenja cijena
- treće se odnosi na **tačno shvaćanje ravnoteže ponude i potražnje** – pritom je važno pitanje: *Po kojoj cijeni količina koju potrošači žele kupiti odgovara količini koju proizvođači žele prodati?* Samo po onoj cijeni kod koje postoji jednakost između količina koje kupci i prodavači planiraju kupiti i prodati, neće biti tendencije povećanja i smanjenja cijena

Striktno govoreći, ova analiza ponude i potražnje primjenjiva je samo za savršeno konkurentno tržište – u kojemu ni prodavači niti kupci nisu tako veliki da mogu utjecati na tržišnu cijenu. Količina i cijene na tržištu ponašat će se prema ovim zakonima ako

- (1) postoje brojni kupci i prodavači,
- (2) uz dobru obaviještenost o količinama i cijenama i
- (3) da ne postoji prevladavajući utjecaj pojedinih kupaca i prodavača na tržišne cijene.

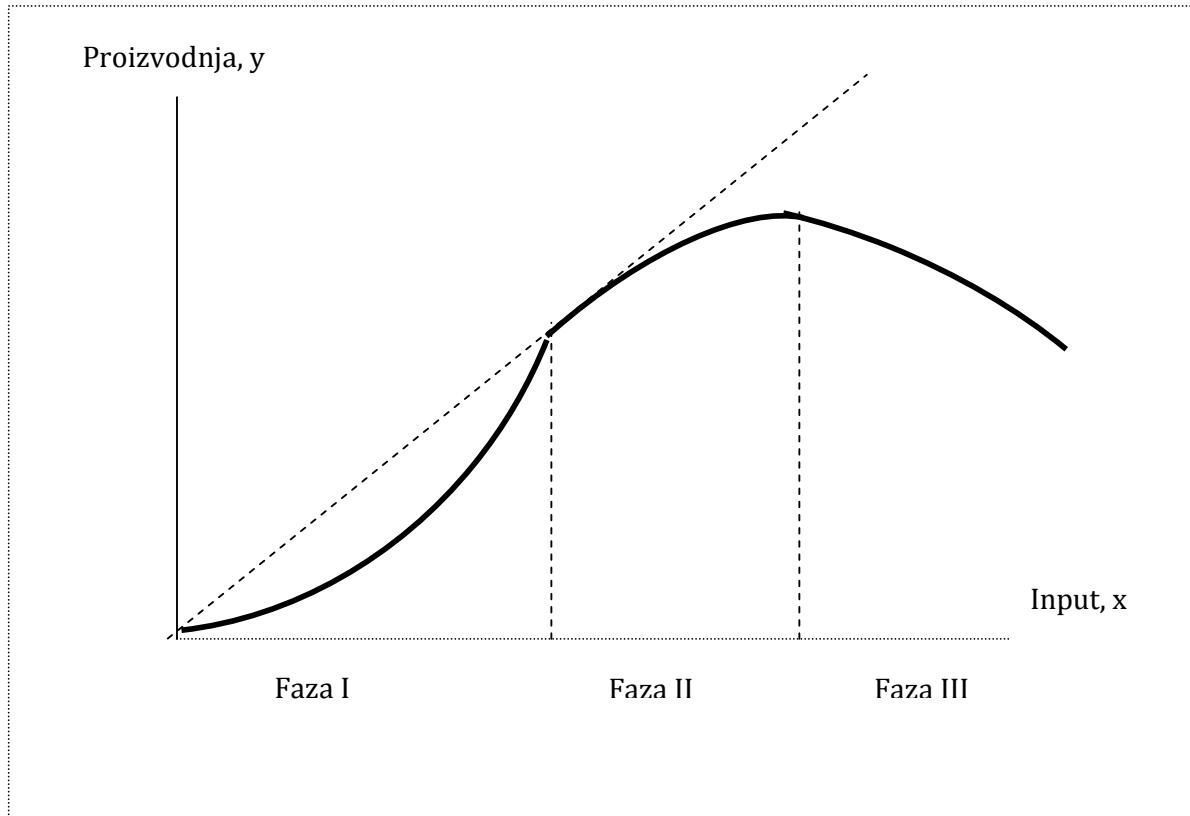


## PROIZVODNA FUNKCIJA I NJEZINI PARAMETRI

- proizvodna funkcija se definira maksimumom proizvodnje koja se može proizvesti uz datu kombinaciju inputa – osnovni element je **tehnologija**, a pojedinosti i preciznost proizvodne funkcije ovisi o njenoj primjeni
- češće se predstavlja u općenitom teorijskom kontekstu nego u specifičnim empirijskim primjenama; osnovna pretpostavka proizvodne funkcije se predstavlja pomoću dva grafička prikaza – prvi predstavlja proizvodnju (output) kao funkciju inputa i uvodi tri faze proizvodnje
- pretpostavimo da su:
  - $y = \text{proizvodnja}$  (output)
  - $x = \text{input}$
  - proizvodna funkcija je  $y = f(x)$
  - marginalna produktivnost (granična proizvodnost MP)  $MP = \frac{\partial f}{\partial x}$
  - a prosječni proizvod (PP, odn. *average product AP*)  $PP = y / x$
- prema ovim parametrima, za određene faze proizvodnje vrijedi:
  - $MP > PP > 0$  u prvoj fazi proizvodne funkcije
  - $PP > MP \geq 0$  u drugoj fazi proizvodne funkcije
  - $MP < 0$  u trećoj fazi proizvodne funkcije.
- *druga faza je područje ekonomskog djelovanja*; to je faza pozitivne, ali opadajuće marginalne produktivnosti ili konkavne proizvodne funkcije; konkurentna tvrtka koja maksimizira profit, vjerojatno djeluje na ovom stupnju proizvodne funkcije
- brojne matematičke specifikacije proizvodnih funkcija, primjerice Cobb-Douglasova funkcija  $y = Ax^\alpha$ , gdje je  $0 < \alpha < 1$ , predstavlja jedino situacije gdje se sva proizvodnja odvija u tom području ekonomske djelatnosti (druga faza proizvodne funkcije); njihova primjena ne omogućuje prepoznavanje situacija u kojima proizvođači djeluju u trećoj fazi proizvodnje i ostvaruju negativnu marginalnu proizvodnost
- kvadratne proizvodne funkcije,  $y = a + bx + cx^2$ , omogućavaju rezultate na drugoj i trećoj razini proizvodnih funkcija, ali ne i na prvoj
- jednostavnu i elegantnu proizvodnu funkciju koja omogućuje tri proizvodne regije nije lako konstruirati, stoga se u brojnim analizama primjenjuju jednostavne, ali nesavršene specifikacije proizvodnih funkcija.



**Slika 1: Tri faze proizvodnje**



Slika 1 pokazuje odnos između outputa (proizvodnje) i inputa u proizvodnom procesu. Temeljno pitanje koje proizlazi govori o načelu *ekonomije veličine*. To znači pretpostavku da je ispod određene razine proizvodnje (outputa – faza I) proizvodnja veća od ulaganja. Međutim, u području *ekonomskog djelovanja* (faza II), ona je konstantna ili čak manja od jediničnog ulaganja.

Odnos između kombinacije inputa i proizvodnog procesa prikazuje se grafički putem *izokvanti*, koje govore kako se različitom kombinacijom inputa može proizvesti ista razina outputa. Ove krivulje su korisne u objašnjavanju pitanja i donošenju odluka o intenzivnosti uloženi inputa i njihovoj supstituciji (primjerice supstituciji rada kapitalom).



## **OPĆA ODREĐENOST GOSPODARSKOG SUSTAVA NEKE ZEMLJE**

---

Gospodarski sustav svake zemlje globalno je određeni trima odrednicama i to:

1. **podstavom vlasništva** – ovaj sustav je politički (ideološki) i pravno određivan
2. **mehanizmom alokacije resursa** – upravljani je mjerama ekonomske, odn. agrarne politike – u tržišnim gospodarskim sustavima
3. **psihološko- motivacijskim podstavom** – upravljani nacionalnim, političkim, povijesnim i kulturološkim vrijednostima, te sustavom raspodjele

### **TIPOVI EKONOMSKE I AGRARNE POLITIKE**

- ako izabrana kombinacija mjera i instrumenata ekonomske, odnosno agrarne politike ne ostvaruje temeljne ciljeve, takova je kombinacija ekonomske politike privremena, prijelazna, odnosno fazna ili korektivna ekonomska politika
- takva manjkava kombinacija mjera i instrumenata ekonomske politike (sa stajališta postignuća ciljeva), može biti selektivno usmjerena na neke elemente temeljnih ciljeva, sa svrhom postignuća nekog trajnijeg i/ili cjelovitijeg tipa ekonomske politike
- stoga vrijeme u postignuću temeljnih ciljeva svake ekonomske, odnosno agrarne politike, ima značenje vrlo važne ekonomske varijable, različite dužine trajanja u ostvarivanju ciljeva, sukladno tipu ili vrsti ekonomske politike
- svaki se tip ili vrsta ekonomske politike provjerava istodobno sa stajališta sva četiri temeljna cilja (proizvodnja-output, visoka zaposlenost, stabilne cijene i vanjsko-ekonomska politika), ali i drugih zadaća kao što su: kretanje javnog duga, bilance plaćanja i vanjskog duga, socijalni i ekološki ciljevi.

Od velikog broja različitih tipova ili vrsta ekonomske politike, najčešće i najjasnije definirane u gospodarskom životu neke zemlje jesu:

1. Ekonomska politika intervencionizma
2. Ekonomska politika potpune liberalizacije
3. Ekonomska politika ponude (supply-size)
4. Populistička ekonomska politika
5. Ekonomska politika ciljane liberalizacije (MIX-politika)
6. Restriktivna ekonomska politika
7. Ortodoksna ekonomska politika
8. Heterodoksna ekonomska politika



9. Monetaristička ekonomska politika
10. Ekonomska politika racionalnih očekivanja

Pobrojane tipove ekonomske, odnosno agrarne politike, sadržajno ne susrećemo u čistim formama, već su one uglavnom derivacije ili samo alternacija s drugim. Međusobno se razlikuju prema dominantnim obilježjima koje određeni ekonomsko-politički sustav posjeduje. Dominantna obilježja svakog od navedenih tipova ili vrsta ekonomske politike su:

### 1. Ekonomska politika intervencije

- a. administrativna intervencija različitih stupnjeva suspenzije (ograničavanja) tržišta
- b. intervencionizam Keynesova tipa s naglaskom na (i) upravljanje agregatnom potražnjom i (ii) poticanje proizvodnje, odn. ponude Keynesovim učinkom
- c. različite kontrole cijena, redistribucije dohotka, administriranje međunarodne razmjene i dr.

### 2. Ekonomska politika potpune liberalizacije s osloncem na klasičnu ortodoksiju

- a. svemoć tržišta
  - b. sila unutarnje samoregulacije
  - c. minimum administriranja
  - d. tržišno formiranje valutnog tečaja, minimalizacija carina
  - e. nerestriktivnost monetarne politike, restriktivnost javne potrošnje i proračuna
- ovakvu ekonomsku, odnosno agrarnu politiku sugeriraju međunarodne institucije za zemlje nižeg stupnja gospodarskog razvitka s ciljem oživljavanja poduzetništva
  - kao preteča takve potpune gospodarske liberalizacije u ekonomskoj politici, je pojava rastuće inflacije, čime se onemogućava dotok potrebnog vanjskog kapitala, a platna bilanca zemlje i proračun su u debalansu, što često dovodi do vraćanja višem ili nižem stupnju gospodarskog intervencionizma

### 3. Ekonomska politika ponude (*supply-size*)

- a. smanjenje realnih plaća
  - b. smanjenje poreza
  - c. državna potpora proizvodnji (jačanjem izvoza, vojne industrije, tehnologije s jakom multiplikacijom)
  - d. brže bogaćenje bogatih i siromašenje ostalih
  - e. oštra konkurencija na tržištu (rada i ostalih tržišta, s naporom smanjenja kamatnjaka)
- eva ekonomska politika je proizvod stanovitih kriznih stanja ograničenih fiskalnih, a kasnije i monetarnih učinaka



#### 4. Populistička ekonomska politika

- a. naglašavanje stanovitih političkih ciljeva
  - b. stimuliranje gospodarskog rasta i zapošljavanja (ne birajući načine)
  - c. u pravilu koristi ekspanzivnu monetarnu i fiskalnu politiku
  - d. u kraćem vremenskom razdoblju nastoji podići životni standard
- različite varijante ovog tipa ekonomske politike u vrlo rigidnim formama susreću se u gospodarstvu Latinske Amerike
  - ovako određena ekonomska politika nije stabilna, s njom se, početno vrlo brzo napreduje, ali se vrlo brzo ulazi u stanje gospodarskog posustajanja i nepovoljnih makro-ekonomskih parametara (recesija); u anglo-saksonskoj literaturi poznata je kao *go-stop* ekonomska politika

#### 5. Ekonomska politika ciljne liberalizacije (MIX-politika)

- a. segmentarno odabiranje prioriteta važnih za ostvarivanje globalnih gospodarskih ciljeva države (npr. rast upošljavanja, izvoza i sl.)
  - b. upravljanje agregatnom potražnjom uz rizik predvidivih deficita, poticanje razvitka upošljavanja uz javne dugove, povećanje izvoza
  - c. monetarna politika zdravog novca, a ne ortodoksne tvrdoće
  - d. fluktuirajući tečaj u užoj zoni uz realan i stabilan tečaj
  - e. smanjivanje jediničnih troškova uz djelovanje politike tzv. faktorskih dohodaka
- odabir ovog tipa ekonomske politike ciljne liberalizacije znači koncentraciju prioriteta na segmentarne ciljeve gospodarstva, s nezaustavljanjem slobode tržišnog djelovanja i poduzetništva
  - iako se radi o ciljanoj liberalizaciji ekonomske politike, valja biti oprezan za svako selektiranje globalnog ekonomskog cilja, kako se ne bi uveli elementi ekonomske politike tipa 1 (intervencionizam)

#### 6. Restriktivna ekonomska politika

- a. destimulacija rasta do potpunog zastoja
  - b. snažna uloga države i državnog administriranja
  - c. zamrzavanje cijena i rigidne mjere na području cijena
  - d. reduciranje unutarnje potrošnje
  - e. restriktivna monetarna politika
- restriktivne politike takovih odlika posljedica su najčešće različitih gospodarsko teških stanja; primarni im je cilj da se dobije na vremenu, jer primjenjivane na duže vrijeme dovode do gospodarski kataklističkih stanja; počeci takvih stanja ogledaju se u naglašenom rastu ulaznih troškova, usporavanju proizvodnje i negativnom učinku tzv. ekonomike opsega, izvoz postaje neisplativ, dok su stabilan tečaj i stabilne cijene samo privid



- drugu skupinu gospodarskih problema restriktivne ekonomske politike nalazimo u problemima uvoza, nedostatku uvoznih inputa, izazivajući tako i fizičko smanjenje proizvodnje, s njezinim ubrzanim smanjivanjem do razine nestašica na unutarnjem tržištu, padu kvalitete, učinkovitosti i konkurentnosti, te rastom jediničnih troškova i padom izvoza; u konačnici se akumuliraju demotivirajući i proizvodno frustrirajući psihološki učinci uposlenih i dr.

#### **7. Ortodoksna ekonomska politika**

- a. oštra i strogo kontrolirana monetarna politika
- b. ekonomska politika uravnoteženog ili sufinanciranog proračuna
- c. tvrda vlasnička prava i značaj vlasničke imovine
- d. restrikcija i smanjivanje svih oblika unutrašnje potrošnje
- e. realan tečaj i otvorenost inozemnom kapitalu

#### **8. Heterodoksna ekonomska politika**

- a. smanjivanje fiskalne presije (sa sidrom na proračunskoj potrošnji)
- b. oštra monetarna politika (novčana masa ili aktiva poslovnih banaka kao drugo sidro)
- c. ograničavanje nekih potrošnji, ne rigidno kao kod ortodoksne ekonomske politike, vezivanjem uz druge agregate kao sidro
- d. fluktuirajući, ali stabilan valutni tečaj u definiranim granicama

#### **9. Monetaristička ekonomska politika**

- a. izrazita kontrola i praćenje novčanih agregata
  - b. naglašeno djelovanje tržišnih zakonitosti (slično klasičnoj ortodoksiji)
  - c. državno uplitanje i administriranje svesti na najmanju mjeru
- monetaristička ekonomska politika svoje uporište gradi na temeljima monetarističke teorije; ona se, vrlo često, u praktičnoj provedbi kombinira s ostalim tipovima ekonomskih politika. Temeljno joj je polazište u tvrdnji kako je učinak novca na realne gospodarske tijekove dugoročno neutralan
  - ogleda se kroz: rast novčane mase i agregatne potražnje, rast cijena, pad realne količine novca, rast kamatne stope, pad investicija, nastupa gospodarska multiplikacija, a na kraju pada i dohodak i agregatna potražnja koja je početno rasla

#### **10. Ekonomska politika racionalnih očekivanja**

- polazi od tvrdnje kako će nositelji ekonomske politike (poduzeća i ostale institucije), anticipirati mjere ekonomske politike i neutralizirati ih u njihovim učincima
- stoga danas u svijetu prevladava tvrdnja kako je ona doživjela stanovite preinake i provodi se kao ekonomska politika ograničenih racionalnih očekivanja





## **AGRARNA (POLJOPRIVREDNA) POLITIKA**

---

### **ŠTO JE POLJOPRIVREDNA POLITIKA?**

Agrarna, odnosno poljoprivredna politika je segment gospodarske (ekonomske) politike i podrazumijeva cjelokupnu aktivnost nositelja gospodarske politike prema poljoprivredi. Organizator gospodarskih odnosa je Vlada, koja bi trebala osigurati uvjete za poštenu utakmicu, zaštititi javne interese kada se pojave sukobi između društvenih skupina, brinuti o zapošljavanju i racionalnoj upotrebi resursa. U provođenju svojih funkcija Vlada propisuje zakone i pravila ponašanja u ekonomskoj utakmici, ali i sama postaje sudionik mnogih gospodarskih aktivnosti.

Četiri osnovne sastavnice čine okosnicu poljoprivredne politike:

- 1. cilj poljoprivredne politike*
- 2. sredstva, mjere i metode djelovanja*
- 3. nositelji poljoprivredne politike*
- 4. rezultati, odnosno učinci, kao posljedica agrarno-političkog djelovanja.*

Sve ove sastavnice imaju oznaku promjenjivosti u prostoru i vremenu i određeni su značajem društvenih odnosa. Odabir agrarno-političkih mjera ovisi o postavljenim ciljevima, a te mjere možemo svrstati u pet skupina: (1) ekonomske – cijene, subvencije, vanjskotrgovinski i devizni režim; (2) administrativne – zakoni i propisi; (3) organizacijske – znanstvene, stručne, savjetodavne, upravne službe; (4) mjere uređenja zemljišta – agrarne reforme, arondacije, komasacije; (5) udruživanje proizvođača – zadruge, udruge, holding itd. Nositelji poljoprivredne politike su upravni i izvršni organi vlasti (Vlada, Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva RH, Ministarstvo gospodarstva, Ministarstvo financija, uz suradnju Ministarstva zaštite okoliša i prostornog uređenja i Ministarstva turizma, Hrvatska gospodarska komora), stručne i znanstvene institucije i sami poljoprivredni proizvođači. Učinci agrarne politike su rezultat dobrog organiziranja ovih prethodnih sastojaka i najosjetljivije pitanje u cijelom sustavu agrarne, odnosno poljoprivredne politike.

### **Što podrazumijeva državna intervencija?**

Država se upliće različitim mjerama, kako bi ispunila ciljeve postavljene politikom, pri čemu je na prvom mjestu dohodovni cilj. U poljoprivredi, toj vrlo osjetljivoj gospodarskoj grani, intervencija se osjeti izravno, putem proračunskih isplata, osjeti se u vođenju vanjskotrgovinske, monetarne, porezne politike. Na poljoprivrednom proizvodu se, u odnosu na industrijske, brže i snažnije odražavaju promjene na svjetskom tržištu, kolebanja cijena, promjene u troškovima industrije i prometa. Stoga je logično da će, bez obzira na svjetski trend liberalizacije trgovine, pa i poljoprivrednih proizvoda, države i nadalje štitiću domaću poljoprivrednu proizvodnju, kombinirajući različite interventne mjere.



## Zašto država intervenira?

Državna intervencija u poljoprivredi je uvelike određena, u prvom redu društveno-gospodarskim i strateškim interesima i drugo, specifičnim obilježjima poljoprivrede. Ciljevi državne intervencije podrazumijevaju osiguravanje uvjeta za učinkovitu, sigurnu i pouzdanu proizvodnju i dovoljnu ponudu hrane za potrošače po razumnim cijenama, uz osiguravanje zadovoljavajućeg i ravnopravnog životnog standarda poljoprivrednicima. S time na umu, država će intervenirati slijedeći uglavnom tri razloga:

### 1. Razmjerno nizak *per capita* dohodak od poljoprivrednih proizvoda

*Dohodovna elastičnost potražnje za hranom je općenito razmjerno niska i pozitivna*, ali varira između različitih proizvoda, a posebno između različitih potrošačkih dohodovnih skupina. To ukazuje da će, s porastom dohotka, razmjerno manji udio u nacionalnom dohotku biti potrošen na poljoprivredne proizvode u dužem razdoblju. U kratkoročnom razdoblju, čimbenici kao što su razlikovni uzorci dohodovnog rasta između dohodovnih skupina imali bi značajan učinak na način na koji se djeluje na različite poljoprivredne proizvode. Ovisno o tome kako porast dohotka može djelovati na modele cijena i potrošnje i kako bi proizvođači mogli reagirati na te promjene, proizvođačima bi se mogao dogoditi ili porast ili pad njihovih relativnih *per capita* dohodaka.

### 2. Nestabilnost poljoprivrednih cijena i dohodaka

Nestabilnost dohotka proizlazi iz *neelastične potražnje za poljoprivrednim proizvodima*. Nepredvidivo vrijeme, npr. vodi do nedosljedne i kolebljive ponude koju prati nestabilnost cijena i dohodaka. Drugi važan čimbenik je *niska elastičnost ponude*, koja odražava nesposobnost ponude da se brzo prilagodi promjenama cijena, a tako i promjenama potražnje u namjeri da se stabiliziraju cijene. Nesigurnost cijena i dohotka negativno djeluje na planiranje, ulaganja i optimalno iskorištenje resursa. Stoga važnost trgovinske liberalizacije leži u činjenici da će uvesti veću cjenovnu stabilnost na svjetskom tržištu. Ta cjenovna stabilnost, zajedno sa završetkom nepredvidive konkurentnosti smanjuje rizik ulaganja u poljoprivredu. Međutim, cjenovna stabilnost ne donosi dohodovnu stabilnost proizvođačima, nego prije njegovu nestabilnost.

### 3. Društveno-gospodarski i strateški ciljevi

Brojni su primjeri državne intervencije u ostvarivanju društveno-gospodarskih i strateških ciljeva. Država može nastojati zadržati određeni postotak stanovništva u seoskim područjima i tražiti načine da postigne taj cilj poticanjem poljoprivrede. Država također može, npr. držati strateškom važnošću samodostatnost u određenim poljoprivrednim proizvodima.



## PREGLED DOSADAŠNJE INTERVENCIJE U POLJOPRIVREDI HRVATSKE

Hrvatska poljoprivreda je, kao malo koja djelatnost, doživjela posljednjih pedesetak godina brojne nedaće, počevši od razdoblja iza Drugog svjetskog rata, kada je njezin razvitak apsolutno podređen razvoju industrije, do nedavnih ratnih razaranja i njene današnje, još uvijek nedefinirane uloge u razvitku hrvatskog gospodarstva. Jasno, u vrijeme socijalističkog uređenja i shvaćanja poljoprivrede kao marginalne djelatnosti, sve aktivnosti spram nje bile su slabe i nepoticajne. Postojale su, doduše, mjere poput **zakona o obaveznom otkupu ili tovu ili zakona o otkupnim cijenama**, ali to nisu bile mjere zaštite ili poticaja, već nastojanje da se osiguraju dovoljne količine hrane. Kasnije se uvode slabo učinkovite poticajne mjere kojima se uglavnom štiti proizvodnja državnih poduzeća – **zajamčene i minimalne otkupne cijene, premije i regresije**, a u nastojanju da se smanje štetni cjenovni dispariteti i potakne domaća produktivnost, država **liberalizira uvoz**. Sedamdesetih i početkom osamdesetih godina se uvode **proizvođačko-prodajne i zaštitne cijene** poljoprivredno-prehrambenih proizvoda. Proizvođačko-prodajne cijene su se trebale oblikovati prema prosječnim troškovima društvenih poljoprivrednih poduzeća, kretanju cijena na svjetskom tržištu i odnosu ponude i potražnje na domaćem tržištu, međutim utjecaj svjetskih cijena je ostao slab. Koncem osamdesetih popušta stroga kontrola cijena poljoprivrednih proizvoda, država propisuje cijene samo najvažnijih prehrambenih proizvoda, a zbog rastuće inflacije se zaštitne cijene korigiraju nekoliko puta godišnje, premda sa slabim učinkom.

Osamostaljivanjem Hrvatske i ponovnim prihvaćanjem načela slobodne trgovine, poljoprivreda je, barem u političkim raspravama, dobila ulogu jednog od temeljnih oslonaca razvitka domaćeg gospodarstva. S jedne strane se domaću poljoprivredu nastoji zaštititi od znatno razvijenije zapadnoeuropske i potaknuti njenu konkurentnost; s druge se, pak, strane, kreatori agrarno političkih mjera bore s uvjetima međunarodnih trgovinskih organizacija da se smanji domaća zaštita i da se poljoprivredno poslovanje što više prilagodi tržišnim načelima. To znači da se više mjere državne intervencije – bez obzira je li riječ o cijenama, poticajima i naknadama ili carinskoj zaštiti – ne mogu donositi paušalno, povremeno i uvažavajući samo lokalne interese. Danas dobro vođenje interventne politike znači jasno sagledavanje cjelokupne situacije i na domaćem i na svjetskom tržištu poljoprivrednih proizvoda, uz osnovna znanja o mjerenju intenziteta i učinaka te intervencije.

Hrvatska je danas suočena s brojnim gospodarskim promjenama. Istodobno nastoji stići trendove koji vladaju u razvijenim kapitalističkim privredama i približiti se inozemnim izvorima financiranja, a u tome poljoprivredni odjel nije iznimka, osim što kao specifična gospodarska aktivnost nailazi na još veće prepreke. Složeniji gospodarski odnosi, mješovita struktura vlasništva, jači upliv države - pitanja su koja zahtijevaju obuhvatni, multidisciplinarni pristup u njihovom rješavanju.

Problemi stvoreni protekcionističkim domaćim politikama doveli su poljoprivredu u prvi red Urugvajске runde trgovačkih pregovora u okviru GATT-a, koja je bila dio jednog općenitijeg pokušaja reforme globalnog trgovačkog sustava. Svjetski gospodarski tokovi naglašavaju globalizaciju i povezivanje svjetskog tržišta, a u tim događanjima Hrvatska ne



bi smjela propustiti svoje mjesto. Stoga je potrebno znati osnovni cilj urugvajskih pregovora: smanjivanje obveza nametnutih od strane svih uključenih država, s jedinom razlikom što je zemljama u razvoju pružen duži rok u ostvarivanju ovoga cilja.

Tri su elementa u obvezama na tržištu: *tarifikacija, smanjenje carina i mogućnosti pristupa tržištu*. Osnovna je ideja da se različite necarinske prepreke, poput kvota (odnosno, količinskih ograničenja), varijabilnih (promjenjivih) pristojbi, najnižih uvoznih cijena, dozvola i sporazuma, ukinu ili zamijene carinskim ekvivalentima, a uobičajene carine da se smanje za gotovo sve proizvode u međunarodnoj trgovini. Režimu oštrog smanjivanja podvrgnuta je i *domaća poticajna politika* svake zemlje. Ukupna podrška mjerena ukupnom agregatnom mjerom podrške (*AMS - Aggregate Measure of Support*) trebala bi se smanjiti za oko 20% u razvijenim zemljama u odnosu na bazno razdoblje 1986-88. godine. U zemljama u razvoju ovaj je postotak nešto niži (oko 13%), a imaju i posebni tretman glede prodaje i kupnje iz robnih zaliha, davanja pomoći siromašnim slojevima i subvencioniranja investicija. Iz ovakvih ograničenja izuzete su politike i mjere koje nemaju učinak na poremećaje u proizvodnji i trgovini. To su opće usluge poljoprivrede, robne pričuve (hrana), domaća pomoć u hrani i određena kombinirana plaćanja proizvođačima radi ostvarivanja programa smanjivanja proizvodnje (mjere tzv. "zelene kutije"). Najvažniji zahtjev stoji za *smanjivanje izvoznih subvencija* - opseg izvoza pod režimom subvencioniranja mora se smanjiti za 21%, a troškovi izvoznih subvencija za 36%.

### Kretanja u agrarnoj politici nakon osamostaljenja

Na području agrarne politike početkom devedesetih godina prošlog stoljeća nije bilo revolucionarnih promjena, jer je veći dio mjera preuzet iz saveznog zakonodavstva<sup>1</sup>. Promjene su vidljive u prilagođavanju funkcioniranja Hrvatske kao samostalne države i u uvažavanju specifičnosti nastalih zbog ratnih prilika. Poljoprivreda je u tom procesu dobila daleko značajniju ulogu i od nje se očekuje da bude važan čimbenik budućeg razvoja. U tom smislu su postavljeni sljedeći, vrlo općeniti ciljevi agrarne politike: (1) *gospodarski rast i napredak* osiguranjem ponude visokokvalitetne hrane po prihvatljivim cijenama i izvozom proizvoda za koje postoje poredbene prednosti; (2) *okrupnjavanje obiteljskih gospodarstava* do razine koja će im osigurati odgovarajući životni standard; (3) *osiguravanje poljoprivrednicima potrebnih sredstava* davanjem kredita, povoljnijom nabavom inputa, primjenom nove tehnologije i informiranjem putem savjetodavne službe; (4) povećati investicije u poljoprivredi; (5) *zaštititi hrvatske poljoprivrednike* od nelojalne konkurencije; (6) *ostvariti pretvorbu* vlasničke i upravljačke strukture, (7) *razviti tržišnu infrastrukturu* i prilagoditi *institucijski 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 ni formalizirani, niti su razrađene mjere i instrumenti za njihovo ostvarivanje. Agrarna politika još se po starom modelu temeljila na *cjenovnoj politici*. Utjecaj države na određivanje cijena poljoprivredno-prehrambenih proizvoda je ograničen i odnosi se na utvrđivanje zaštitnih cijena osnovnih poljoprivrednih proizvoda, te na neka manja cjenovna ograničenja u području potrošnje. Druga sastavnica cjenovne politike je *sustav međudnosa (pariteta) cijena* između proizvoda međusobno, i između

<sup>1</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.)



poljoprivrednih proizvoda i inputa, uglavnom na štetu poljoprivrede. Sustav je kritiziran zbog nedostatka kvalitetnih podloga za određivanje zaštitnih cijena, nepostojanja istraživanja cjenovne elastičnosti i posebno zbog neuvažavanja utjecaja svjetskih cijena. Politika cijena je osnovica i za određivanje *posebnih poticaja* poljoprivredi u obliku subvencija. Zakonska podloga subvencioniranja je osamostaljenjem preuzeta iz bivšeg gospodarskog i političkog sustava<sup>2</sup> i u osnovi se nije značajnije mijenjala, iako se tijekom godina mijenja obuhvat i struktura poticanih proizvoda. Sredstva izravne podrške poljoprivredi u obliku *premija i regresa* najveća su stavka poljoprivrednog proračuna u razdoblju od 1990. do 1993. godine (s više od 90%), međutim do 1993. taj relativno visok iznos se troši uglavnom na regresiranje kamata, dok je udio premija i regresa inputa znatno niži i varira iz godine u godinu. Takvo stanje se značajno mijenja Zakonom o premijama iz 1994. godine, jer se regresi dijela kamata na kredite ukidaju, a ponovo se uvodi regresiranje inputa (mineralnog gnojiva i sortnog sjemena) ukinuto 1992. godine. Državni proračun je, međutim, vrlo skroman izvor podrške poljoprivredi (oko 2,5%), a glavovina zaštite poljoprivredne proizvodnje osigurava se putem visokih *potrošačkih poreza* na poljoprivredne proizvode. Poljoprivreda se štiti i sustavom *carina i diferenciranih uvoznih pristojbi*, no, *izvozne stimulacije* za poljoprivredne proizvodnje se ne primjenjuju u cijelom analiziranom razdoblju. Međutim, da bi sustav vanjskotrgovinske zaštite i domaće podrške poljoprivredi bio učinkovit – za poticanje konkurentnosti, za dohodak poljoprivrednika i smanjivanje regionalnih disproporcija u poljoprivredi, nužno je bilo odrediti strateške ciljeve i razraditi analitički sustav za kvantitativnu ocjenu pojedinih mjera agrarne politike. Uočava se potreba diferenciranja sustava premiranja, uvažavajući područja koja nemaju poredbenih prednosti (gorske regije npr.). Ovakvi zaključci potvrđeni su u brojnim analizama agrarne politike koje su prethodile pregovorima oko ulaska Hrvatske u Svjetsku trgovinsku organizaciju: sugerira se reforma sustava poticaja, usredotočenje na mali broj strateških dobara, dočim bi se fondovi koji su se koristili za nepotrebne subvencije, prenamijenili za poticanje usluga u poljoprivredi (poput Poljoprivredne savjetodavne službe), poticanje kreditnih mogućnosti i podršku siromašnim seoskim područjima.

Prednost domaće agrarne politike u to doba, sa stajališta ruralnog razvitka, je 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 poljoprivrednog zemljišta od prenamjene i štetnih tvari, propisivanje agrotehničkih mjera, uporaba zemljišta u nepoljoprivredne svrhe, ali i ekonomski procesi privatizacije i raspolaganja državnim zemljištem, te uređivanje zemljišnih knjiga. Rješavanje problema zemljišne politike je preduvjet za sve ostale aspekte agrarne politike koja je sredinom devedesetih godina počela pretvorbu i prilagodbu zahtjevima međunarodnih gospodarskih integracija.

*Strategijom razvitka hrvatske poljoprivrede* iz 1995. godine se formalno postavljaju ciljevi budućeg razvitka, te se po prvi puta jasnije definiraju mjere i ustanove odgovorne za njihovo ostvarivanje. Ciljevi poljoprivredne politike više nisu usmjereni samo na unapređenje poljoprivrede kao djelatnosti, putem trgovinske i cjenovne politike. Oni se šire na cijeli ruralni prostor, uvažavajući regionalne različitosti, uočavajući potrebu za

---

<sup>2</sup> Subvencije poljoprivredi ustanovljene su još 1952. godine kada se uvode regresi za poticanje upotrebe poljoprivrednih inputa, a premije se uvode 1958. godine te služe za poticanje proizvodnje važnih proizvoda (pšenice, rasplodne stoke, mlijeka i dr.).



promjenom agrarne strukture, promicanjem službi za pružanje usluga poljoprivrednicima i poboljšanjem ukupnog društveno-gospodarskog položaja poljoprivrede (posebno zbog problema prognanih obitelji poljoprivrednika i slabo naseljenih područja zbog loših uvjeta gospodarenja). Dodatni poticaj reformi dao je već spomenuti cilj domaće agrarne politike – ulazak u međunarodne gospodarske saveze – namećući potrebu prilagodbe domaćeg sustava potpore poljoprivredi. Neizbježan je bio zaokret tržišno-cjenovne potpore prema strukturnoj politici i izravnim plaćanjima, tako da je krajem 1988. godine predložen novi sustav poticaja u poljoprivredi (i usvojen *Zakonom o novčanim poticajima i naknadama u poljoprivredi i ribarstvu*, NN 29/99 i 105/99). Novi sustav potiče biljnu proizvodnju plaćanjima po proizvodnim površinama i jednokratnim isplatama za podizanje dugogodišnjih nasada, a stočarstvo potiče selektivnim isplatama po grlu, uz povećane isplate u područjima od posebne državne skrbi. Konačni cilj ovog novog sustava subvencioniranja je osiguravanje samodostatnosti u proizvodnji strateški važnih poljoprivrednih proizvoda i sprečavanje pada poljoprivrednog dohotka do kojega bi došlo u oštrim uvjetima liberalizacije trgovine. Međutim, stimuliranje povećanog angažiranja poljoprivrednih površina, ulaganja u izvorne pasmine i podizanje novih nasada, posebno u strateškim područjima (gorska područja<sup>3</sup>, otoci), mjere su kojima je cilj podizanje razine životnog standarda u ruralnim područjima ili čak zadržavanje stanovništva u ruralnim područjima. To je i korak prema shvaćanju da se budući razvitak poljoprivrede, kao uostalom i opći gospodarski razvitak, treba temeljiti na osnovnim načelima održivosti.

U to doba rade se i prve ocjene učinkovitosti državne intervencije, odnosno modela vanjskotrgovinske zaštite i domaće potpore poljoprivredi koji je važio do 1999. godine. Sastav temeljnih proizvoda u analizi pokazao je vrlo visoko šticeći sektor, s prosjekom PSE<sup>4</sup> pokazatelja od 27%. Procjena zaštite po osnovnim poljoprivredno-prehrambenim proizvodima pokazuje da početkom promatranog razdoblja najvišu zaštitu uživa proizvodnja žita kao izvoznih proizvoda, dok je stočarski sektor diskriminiran. No, 1995. godine stočarski sektor je najviše šticeći. Tržište inputa predstavlja glavni izvor transfera iz svih temeljnih proizvođačkih sektora, što posebno vrijedi za ratarske usjeve. Većina ukupne podrške odnosila se na tržišno-cjenovnu podršku, a uzroci zabilježenog sniženja tijekom razdoblja su uglavnom bile promjene cijena na svjetskom tržištu.

### Uvozna zaštita poljoprivrede

Hrvatski režim poljoprivredne trgovine ograničavao se u 1990-im godinama uvoz putem niza različitih mjera. Uvozna konkurencija otežavala se putem carina, promjenljivih pristojbi (prelevmana), uvoznim kvotama i različitim carinskim troškovima. Od 1992. godine, sustav sadržava tri osnovna elementa: *osnovnu carinu*, *specijalnu carinu* koja se zaračunavala u vrijednosti 10% na osnovnu, te 1% tzv. *carinske zabilježbe*. Na tu vrijednost dodavala se *promjenljiva pristojba* (prelevman) koja je jednaka razlici između najniže

<sup>3</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), te prema utvrđenim kriterijima na području Hrvatske postoje 72 općine koje se smatraju brdsko-planinskim područjem.

<sup>4</sup> PSE – proizvođački subvencijski ekvivalent – jedinstveni brojčani pokazatelj vladine (državne) intervencije u poljoprivredi, može se izraziti za pojedinačni proizvod, cjelokupni poljoprivredni sektor ili za jedno i drugo. Zato omogućuje usporedbu između proizvoda i između zemalja. U izračun PSE-a uključena su dva važna koraka: tržišno-cjenovna potpora i proračunski transferi proizvođačima.



svjetske cijene i domaće cijene. To je svota carine po mjernoj jedinici proizvoda i određuje se u kunskoj vrijednosti (ili kraće: količinska carina). Ovoj su pristojbi podvrgnuti uglavnom stočarski proizvodi (goveda, svinje i perad), meso i mesni proizvodi, mlijeko i osnovne mliječne prerađevine, med, povrće, voće, jaja, žito i brašno od pšenice i kukuruza, uljarice, ulja i margarin, određene mesne prerađevine, šećer i njegovi proizvodi, osnovni proizvodi od brašna, alkoholna pića i određene uljne pogače kao i dodaci potrebni u pripremi stočne hrane.

Godine 1997. carinski sustav je modificiran i sastoji se od *carine* (u postotnoj vrijednosti), *količinske carine* i *trošarine*, koja je oblik poreza koji se plaća za sve proizvode proizvedene u Hrvatskoj ili uvezene u Hrvatsku (trošarina ili akciza plaća se na duhanske prerađevine, kavu, pivo, alkoholna pića, osim za alkohol u domaćem vinu, s time da je za domaće proizvode niža negoli za uvezene). Najnoviji je prijedlog da se i trošarina ugradi u prelevmane. Prelevmani često doživljavaju prilagodbe i promjene koje trebaju pripomoći u rješavanju sezonskih ili trenutnih problema.

Ove prilagodbe uzrokuju velika kolebanja domaćih cijena, a nepostojanje fiksne carinske tarife s objašnjenjima sezonskih promjena otežava pripremu za ulazak u Svjetsku trgovinsku organizaciju.

Trgovinska liberalizacija podrazumijeva snižavanje carina i smanjivanje (do ukidanja) uvoznih kvota i izvoznih povlastica. S tom namjerom Vlada je u travnju 1994. godine odlučila znatnije smanjiti oslanjanje na kvote kao oblik zaštite. Broj proizvoda u tom sustavu smanjen je sa 30-ak postotaka u ukupnom broju na manje od 7%. Kvote su zadržane za neke važnije inpute, poput mineralnih gnojiva i kemijskih sredstava, sjemena i poljoprivredne opreme, te za dva važna proizvoda poljoprivredne prerade - mekinje (proizvod u mljevenju žita) i šećer. Kvote za poljoprivredne inpute pogodovala su poljoprivrednim prerađivačima, ali su pogađale proizvođače koji često nisu imali pristup kvalitetnijim proizvodima, ili su domaće proizvode plaćali skuplje od tuđih proizvoda iste kakvoće. Današnji carinski sustav ukida sve uvozne kvote i pretvara ih u carinski ekvivalent. Sa ciljem stabilizacije stanja u domaćem gospodarstvu i rješavanja akutnih problema Vlada, osim ovih mjera, povremeno donosi naredbe o zabrani uvoza pojedinih proizvoda<sup>5</sup>.

Izvoz poljoprivrednih proizvoda nema toliko ograničenja, iako su i ovdje za poneke proizvode određeni kontingenti (npr. 1997. godine određene su za junad za tov, telad, kukuruz, kože). Izvozne dozvole primjenjuju se samo za ljekovito bilje i njihove proizvode, uglavnom u suglasnosti s međunarodnim obavezama.

### **Hrvatska u svjetskoj trgovini**

Hrvatska ima relativno malu ulogu međunarodnoj trgovini, s udjelom od oko 0,13% u svjetskom trgovačkom izvozu, i 0,15% u uvozu. Ipak, robna trgovina zauzima značajan dio u hrvatskom bruto domaćem proizvodu, čak više od 75%, s tim da se taj udio povećao otkada je Hrvatska samostalna (u odnosu na 1990. godinu kada je taj udio bio oko 50%).

---

<sup>5</sup> Izvor: MPŠ, odjel agrarne politike.



Za pitanja iz domene međunarodne trgovine odgovorna je nacionalna vlada. Oblikovanje trgovačke politike i njena primjena u domeni su Ministarstva gospodarstva, i to uglavnom kroz njegov odjel za vanjsku trgovinu. Druga važna tijela koja utječu na trgovinsku i gospodarsku politiku su Ministarstvo financija i Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva, kao i Hrvatska narodna banka. Ministarstvo gospodarstva postavlja i upravlja cjelokupnom trgovačkom kontrolom.

Vlada je, nakon osamostaljenja, najviši prioritet dala multilateralnom trgovačkom sustavu i hrvatskom pristupu Svjetskoj trgovinskoj organizaciji. Hrvatski trgovački režim zamišljen je tako da se postigne politika i praksa koja će se u potpunosti prilagoditi načelima koje je postavio GATT, odnosno WTO. Isto tako, Vlada vidi priključivanje EU putem postupne integracije kao sljedeći strateški cilj.

### **Prijelomne točke u postupku reforme hrvatske poljoprivredne politike, u pravcu održivog ruralnog razvitka:**

Već su u prikazu agrarne politike u proteklom desetljeću naznačeni elementi transformacije hrvatske poljoprivredne politike u politiku ruralnog razvitka (Strategija iz 1995. godine, Zakon o novčanim poticajima u poljoprivredi iz 1999. godine ili Zakon o otocima iz 1999. godine<sup>6</sup>). Međutim, tek je nedavno svijest o potrebi uvođenja koncepta održivosti i ruralnosti izrijeком naglašena kroz ciljeve 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 njihovog prevladavanja. Izdvajamo stručne podloge budućeg Zakona o poljoprivredi<sup>7</sup>, kritičku analizu Strategije poljoprivrednog razvitka iz 1995. godine<sup>8</sup>, analizu konkurentnosti u poljoprivredi u pravcu pristupanja Europskoj uniji<sup>9</sup> i dokument "Hrvatska u 21. stoljeću – Prehrana" koja je rezultirala 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 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, i čuvanje prirodnih resursa promicanjem održive,

---

<sup>6</sup> Zakon o otocima (NN 34/1999) je konkretni pokušaj više državnih službi da se osmisli i zakonski uredi razvitak određenog prostora – doduše, više na kriterijima regionalnog nego ruralnog. Otoci se tretiraju kao hrvatsko prirodno bogatstvo i kao takvi su od posebnog "interesa za državu i imaju njezinu osobitu zaštitu." U tom smislu se putem Nacionalnih programa održivog 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>7</sup> Stanje hrvatske poljoprivrede i ocjene mogućih promjena (1999.), studija agro-ekonomskih zavoda Agronomskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, voditelj: Tito Žimbek.

<sup>8</sup> Strategy for National Agricultural Development – Horizon 2010 – (2000) MAF and FAO, Zagreb, autori T. Žimbek, Ramona Franić, J. Juračak i Milena Mandić.

<sup>9</sup> "Competitiveness in Agriculture and EU accession – a Strategy for Croatian Agriculture", Landell Mills Limited, za potrebe Ministarstva poljoprivrede i šumarstva Republike Hrvatske. (Domaći stručnjaci agro-ekonomskih zavoda Agronomskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, koordinator: Ramona Franić).





poglavito ekološke poljoprivrede, te očuvanje i napredak seoskih područja i ruralnih vrijednosti. Mjere tržišno-cjenovne politike uređuju se sukladno obvezama proizišlim iz međunarodnih trgovinskih sporazuma, a mjerama zemljišne politike uređuju se pitanja racionalnog gospodarenja poljoprivrednim zemljištem, gospodarenje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države<sup>10</sup>. U okviru strukturnih mjera obuhvaćena su područja s težim uvjetima gospodarenja, poljoprivredna proizvodnja koja skrbi o prirodnom okolišu i očuvanju biološke raznovrsnosti<sup>11</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 Nacionalnog programa za poljoprivredu i seoska područja, s podjednakom 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 prirodnim padom, a potom mjere kojima se uređuje kvalitetnije gospodarenje resursima (poglavito poljoprivrednim i šumskim) i zaštita prirodnih bogatstava u područjima s težim uvjetima gospodarenja.

- **Strategija poljoprivrede i ribarstva Republike Hrvatske (NN 89/2002)** – službeno usvojeni dokument kojim se predviđa razvitak, ne samo poljoprivrede, već i ruralnog prostora, dajući smjernice uređenja agrarne strukture, financiranja poljoprivrede, organiziranja poljoprivrednog tržišta, zaštite i očuvanja kulturnog 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 sustav poljoprivrednih mirovina i izrazito je socijalna mjera. Model ruralnog razvitka usmjeren je na širi krug gospodarstava i sadrži u sebi nekoliko programa, poput sufinanciranja lokalnih projekata razvitka seoskih područja, očuvanje izvornih i zaštićenih pasmina i marketinšku pripremu proizvoda za tržište. Prednost novog sustava bila bi smanjenje "nedopuštenih" potpora sukladno međunarodnim obvezama (tzv. crvena kutija), odnosno seljenje većeg 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 ruralnog razvitka. U pripremi je dokument pod nazivom *Strategija ruralnog razvitka*, koji nastoji obuhvatiti svu složenost ove kompleksne materije – od prvobitno četiri uključena područja (poljoprivreda i ekologija, šumarstvo, financije i obrazovanje) vremenom je izrasla u opširno istraživanje u kojem sudjeluju stručnjaci i iz drugih područja (demografska

<sup>10</sup> Strategija gospodarenja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države (17. listopada 2001.), Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva Republike Hrvatske, Zagreb. (Suradnik: Ivo Grgić)

<sup>11</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 uređuju ova pitanja.



obilježja ruralne sredine u Hrvatskoj, infrastrukturna obilježja, ekonomska postignuća svih sektora, ruralno financiranje, ekološko iskorištavanje poljoprivrednih resursa, ruralni i seljački turizam, šumarstvo, djelovanje nevladinih udruga, obrazovanje u razvitku ruralnog prostora). Nedostatak ovog dokumenta je u tome što se preporučene akcije još uvijek temelje na kriteriju regionalnog, a ne ruralnog razvitka, s obzirom 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 tog 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 održivog (poljoprivrednog) razvitka, jest uvođenje kriterija zaštite okoliša u planiranju poljoprivrednih aktivnosti. U drugom dijelu se preporučuju programi kojima je cilj razvitak seoskog prostora, a obuhvaćaju mjere za poticanje zapošljavanja, obrazovanja, te očuvanja i razvitka seoskog prostora. To je i prvi konkretni pokušaj da se u mjere poljoprivredne politike ugrade i mjere ruralnog 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 ruralnog razvitka). Dodatni pozitivni korak je pokušaj da se, primjenom jednostavnih europskih kriterija za definiranje ruralnog prostora, odredi i hrvatski ruralni prostor na koji trebaju biti usmjereni programi razvitka.

S obzirom na politički cilj pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji, zaokret državnih aktivnosti u sektoru poljoprivrede korak je ka prilagođavanju domaćeg gospodarskog i političkog 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 se postavljaju okviri suradnje u zaštiti okoliša: "Stranke će razvijati i osnažiti svoju suradnju na ključnoj zadaći borbe protiv uništavanja okoliša radi promicanja održivosti okoliša."

- **Nacionalni program za poljoprivredu i seoska područja (2006-2008)** – novi operativni program razvoja poljoprivrede kojim se, osim mjera tržišno-cjenovne politike, razrađuju mjere strukturne politike (poljoprivredna gospodarstva, okoliš, socio-demografska obilježja seoskih područja, zaposlenost, obrazovanje, kulturna baština) i normativne politike (prilagodba pravnom redu EU, administracija i stručne službe).



## ZAKON O POLJOPRIVREDI

---

### 1. Opće odredbe

#### Članak 1.

Ovim se Zakonom uređuju ciljevi i mjere poljoprivredne politike, korisnici prava, seljačko gospodarstvo ili obiteljsko poljoprivredno gospodarstvo, institucijska potpora, administrativno praćenje i izvješćivanje u poljoprivredi te upravni i inspekcijski nadzor.

#### Članak 2.

U smislu ovoga Zakona pojedini izrazi imaju sljedeće značenje:

1. poljoprivreda jest gospodarska djelatnost koja obuhvaća bilinogojstvo, stočarstvo i s njima povezane uslužne djelatnosti, sukladno skupinama 01.1, 01.2, 01.3 i 01.4 Nacionalne klasifikacije djelatnosti,
2. poljoprivredni proizvodi jesu proizvodi bilinogojstva, stočarstva i ribarstva te proizvodi prvog stupnja njihove prerade. Popis poljoprivrednih proizvoda naveden je u Dodatku I. i sastavni je dio ovoga Zakona,
3. poljoprivredno gospodarstvo jest proizvodno-gospodarska jedinica koja se bavi poljoprivredom, a djeluje kao trgovačko društvo, obrt ili zadruga ako je registrirano za obavljanje poljoprivredne djelatnosti te kao seljačko gospodarstvo ili obiteljsko poljoprivredno gospodarstvo,
4. seljačko gospodarstvo ili obiteljsko poljoprivredno gospodarstvo jest samostalna gospodarska i socijalna jedinica temeljena na vlasništvu i/ili uporabi proizvodnih resursa i upravljanju obitelji u obavljanju poljoprivredne djelatnosti,
5. poljoprivrednik je fizička osoba na poljoprivrednom gospodarstvu koja se bavi poljoprivredom te posjeduje znanja i vještine o poljoprivredi.

### 2. Ciljevi i mjere poljoprivredne politike i korisnici prava

#### Članak 3.

Ciljevi poljoprivredne politike jesu:

1. prehrambena sigurnost stanovništva koja se podmiruje u što većoj mjeri domaćim konkurentnim poljoprivrednim proizvodima,
2. promicanje učinkovitosti proizvodnje i tržišta u poljoprivredi radi jačanja konkurentnosti na domaćem i svjetskom tržištu,
3. omogućavanje primjerenoga životnog standarda i pridonosenje stabilnosti poljoprivrednog dohotka,



4. omogućavanje pristupa potrošačima odgovarajućoj i stabilnoj ponudi hrane sukladno njihovim zahtjevima, poglavito glede cijene i kakvoće hrane te sigurnosti prehrane,
5. čuvanje prirodnih resursa promicanjem održive, poglavito ekološke poljoprivrede i
6. očuvanje i napredak seoskih područja i ruralnih vrijednosti.

#### Članak 4.

(1) Mjere poljoprivredne politike državne su ekonomske mjere kojima se ostvaruju ciljevi poljoprivredne politike iz članka 3. ovoga Zakona.

(2) S obzirom na područje djelovanja mjere poljoprivredne politike dijele se na:

**1. mjere tržišno-cjenovne politike,**

**2. mjere strukturne politike i**

**3. mjere zemljišne politike.**

(3) Mjere poljoprivredne politike moraju biti međusobno sukladne te se provode prema načelima neutralnosti i ravnopravnosti.

(4) Mjere poljoprivredne politike financiraju se iz državnog proračuna Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Proračun) i drugih izvora.

#### Članak 5.

(1) Poljoprivredna politika provodi se prema Nacionalnom programu za poljoprivredu i seoska područja (u daljnjem tekstu: Nacionalni program).

(2) Nacionalni program sadrži kratkoročne i srednjoročne ciljeve, mjere, vremenski slijed i rokove ostvarenja tih ciljeva, očekivane učinke te iznose i izvore novčanih sredstava za provođenje mjera poljoprivredne politike.

(3) Nacionalni program izrađuje Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva (u daljnjem tekstu: Ministarstvo), a na prijedlog Vlade Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada) donosi ga Hrvatski sabor (u daljnjem tekstu: Sabor) za razdoblje od najviše pet godina.

#### Članak 6.

(1) Korisnici novčanih sredstava i drugih oblika potpore u poljoprivredi (u daljnjem tekstu: korisnici prava) mogu biti pravne osobe sa sjedištem u Republici Hrvatskoj i fizičke osobe državljanji Republike Hrvatske s prebivalištem u Republici Hrvatskoj, koje ispunjavaju uvjete koje propisuje ministar poljoprivrede i šumarstva (u daljnjem tekstu: ministar) posebnim propisima, sukladno Nacionalnom programu.

(2) Korisnici prava ostvaruju novčana sredstva na temelju podnijetog zahtjeva.

(3) Korisnik prava dužan je dobivena novčana sredstva namjenski koristiti.

(4) Korisnik prava dužan je vratiti novčana sredstva dobivena na temelju netočnih podataka i/ili ako dobivena sredstva nenamjenski utroši, a zajedno sa zateznom kamatom u visini koja je zakonom propisana u roku od 30 dana od dana konačnosti rješenja kojim poljoprivredni inspektor naređuje korisniku prava povrat sredstava.



(5) U slučaju iz stavka 4. ovoga članka, korisnik prava može podnijeti novi zahtjev za stjecanje prava iz stavka 1. ovoga članka po proteku dvije godine računajući od dana povrata novčanih sredstava uključivo zakonske zatezne kamate u cijelosti, a na temelju rješenja kojim je poljoprivredni inspektor naredio korisniku prava povrat sredstava.

(6) Korisnici prava moraju čuvati dokumentaciju na temelju koje su ostvarili novčana sredstva četiri godine od dana dobivanja sredstava.

(7) Ministarstvo vodi evidenciju korisnika prava.

### **(a) Mjere tržišno-cjenovne politike**

#### Članak 7.

(1) Tržišno-cjenovnom politikom utječe se na stabilnost domaćeg tržišta poljoprivrednih proizvoda, uz istodobno jačanje konkurentnosti hrvatske poljoprivrede, i na provedbu obveza sukladno međunarodnim trgovinskim sporazumima.

(2) Tržišno-cjenovnu politiku čine sljedeće skupine mjera:

1. propisane cijene,
2. novčani poticaji i naknade,
3. intervencije na domaćem tržištu,
4. mjere poticanja prodaje i potrošnje,
5. mjere uravnoteženja ponude i
6. trgovinske mjere.

#### Članak 8.

Za pojedine skupine poljoprivrednih proizvoda Vlada, na prijedlog ministra, uz mišljenje ministra gospodarstva a u skladu s Nacionalnim programom, propisuje uredbom tržne redove kojima se uređuje tržište tih skupina proizvoda primjenom odnosnih mjera tržišno-cjenovne politike. Tržnim redovima utječe se na ponudu i potražnju pojedinih skupina poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda.

#### Članak 9.

(1) Propisane cijene sukladno ovom Zakonu jesu ciljne, zajamčene i minimalne cijene.

(2) Ciljne cijene omogućuju primjerenu razinu dohotka za pojedine poljoprivredne proizvode. Ciljne cijene propisuje Vlada na prijedlog ministra.

(3) Zajamčene cijene omogućuju, uz primjereni obujam proizvodnje, minimalnu razinu dohotka za pojedine poljoprivredne proizvode. Po zajamčenim cijenama Republika Hrvatska, sukladno tržnim redovima iz članka 8. ovoga Zakona, otkupljuje pojedine poljoprivredne proizvode. Zajamčene cijene propisuje Vlada na prijedlog ministra, uz suglasnost ministra gospodarstva.

(4) Minimalne cijene jesu cijene po kojima je prerađivač, koji ostvaruje potporu u sklopu tržnog reda iz članka 8. ovoga Zakona, obvezatan otkupiti poljoprivredne proizvode od poljoprivrednog gospodarstva. Minimalne cijene propisuje Vlada na prijedlog ministra.

(5) Propisane cijene iz stavka 1. ovoga članka određuju se u skladu s Nacionalnim programom.



Članak 10.

(1) Novčani poticaji i naknade u poljoprivredi novčana su sredstva Proračuna koja imaju za cilj poticanje poljoprivredne proizvodnje.

(2) Novčani poticaji i naknade u poljoprivredi uređuju se posebnim zakonom.

(3) Novčani poticaji i naknade uređuju se za razdoblje od najviše pet godina, sukladno Nacionalnom programu i mjerama potpore određenim u Obvezujućem rasporedu Republike Hrvatske prema Svjetskoj trgovinskoj organizaciji.

Članak 11.

(1) Mjere intervencije na domaćem tržištu provode se iznimno radi sprečavanja većih poremećaja u ponudi i potražnji na domaćem tržištu te stabiliziranja cijena poljoprivrednih proizvoda.

(2) Vlada na prijedlog ministra uz mišljenje ministra gospodarstva može u skladu s tržišnim redovima iz članka 8. ovoga Zakona uvesti sljedeće mjere stabilizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda:

1. intervencijsku kupovinu i prodaju,
2. povlačenje poljoprivrednih proizvoda s domaćeg tržišta i
3. potporu skladištenju poljoprivrednih proizvoda.

Članak 12.

(1) Mjere poticanja prodaje i potrošnje poljoprivrednih proizvoda donose se radi jačanja konkurentnosti hrvatske poljoprivrede i poticanja domaće potrošnje poljoprivrednih proizvoda.

(2) Vlada na prijedlog ministra može radi poticanja prodaje i potrošnje poljoprivrednih proizvoda uvesti sljedeće mjere:

1. promicanje utrživanja i poboljšanja kakvoće,
2. potpore pripremi proizvoda za tržište i
3. potpore potrošnji.

Članak 13.

(1) Mjere uravnoteženja ponude poljoprivrednih proizvoda su mjere kojima se utječe na obujam poljoprivredne proizvodnje.

(2) Vlada može prema tržišnim redovima propisati obujam proizvodnje pojedinih poljoprivrednih proizvoda namijenjenih tržištu (u daljnjem tekstu: proizvodne kvote).

(3) U slučaju prekoračenja proizvodnih kvota, Vlada može propisati poljoprivrednim gospodarstvima posebne pristojbe sukladno tržišnim redovima iz članka 8. ovoga Zakona.

(4) Sredstva s naslova pristojbi iz prethodnog stavka prihod su Proračuna.

Članak 14.

(1) Trgovinske mjere provode se radi uravnoteženja tržišta poljoprivrednih proizvoda.



(2) Trgovinske mjere u smislu ovoga Zakona jesu carine i carinske kvote koje se utvrđuju u skladu s obvezama preuzetim u okviru Svjetske trgovinske organizacije i drugih međunarodnih sporazuma koje je sklopila Republika Hrvatska.

(3) Vlada uvodi i zaštitne mjere pri uvozu i izvozu poljoprivrednih proizvoda u skladu s međunarodno prihvaćenim obvezama Republike Hrvatske.

### **(b) Mjere strukturne politike**

#### Članak 15.

(1) Mjere strukturne politike čini skup mjera kojima se potiče gospodarska učinkovitost poljoprivredne proizvodnje radi osiguranja stabilnog dohotka i primjerenog životnog standarda poljoprivrednika na seoskom području te skladan razvitak poljoprivrednih regija i seoskih područja.

(2) Mjere strukturne politike su potpore:

1. područjima s težim uvjetima gospodarenja u poljoprivredi,
2. razvitku poljoprivrede koja skrbi o prirodnom okolišu i očuvanju biološke raznovrsnosti,
3. investicijama u poljoprivredna gospodarstva,
4. stručnom osposobljavanju za rad u poljoprivredi,
5. ulasku mladih u poljoprivredu i ranijem umirovljenju poljoprivrednika,
6. regionalnom razvitku poljoprivrede i
7. dopunskim aktivnostima na poljoprivrednim gospodarstvima.

#### Članak 16.

(1) Potpora područjima s težim uvjetima gospodarenja u poljoprivredi odnosi se na:

1. brdsko-planinska područja,
2. otoke i poluotok Pelješac,
3. područja nepovoljnih hidroloških i pedoloških obilježja i
4. područja od posebne državne skrbi.

(2) Područja iz stavka 1. točke 1., 2. i 4. ovoga članka uređuju se posebnim zakonima.

(3) Propis kojim se utvrđuju područja iz stavka 1. točke 3. ovoga članka donosi Vlada na prijedlog ministra.

(4) Propis kojim se utvrđuju iznosi potpora za područja iz stavka 1. ovoga članka donosi Vlada na prijedlog ministra.

#### Članak 17.

Potpore za razvitak poljoprivrede koja skrbi o prirodnom okolišu i biološkoj raznovrsnosti namijenjene su:



1. poticanju takve tehnologije poljoprivredne proizvodnje koja skrbi o zaštiti prirodnih resursa, kao što je poljoprivredno zemljište i voda, te općenito o prirodnom okolišu,
2. očuvanju za okoliš ugroženih područja i sprečavanju neplanskih, neobrađenih i neodržavanih poljoprivrednih površina poljoprivrednih gospodarstva i
3. očuvanju poljoprivredne biološke raznovrsnosti ekoloških sustava.

#### Članak 18.

Potpore investicijama u poljoprivredna gospodarstva namijenjene su:

1. snižavanju proizvodnih troškova,
2. poboljšanju kakvoće poljoprivrednih proizvoda i uvođenju proizvoda s oznakom kakvoće, podrijetla te ekološkog proizvoda,
3. poboljšanju higijenskih uvjeta i standarda držanja stoke,
4. poticanju dopunskih djelatnosti na poljoprivrednim gospodarstvima,
5. očuvanju i poboljšanju okoliša i ekoloških standarda.

#### Članak 19.

Potpore stručnom osposobljavanju za rad u poljoprivredi namijenjene su stručnom osposobljavanju poljoprivrednika izvan redovitog obrazovanja radi ekonomski učinkovitijeg gospodarenja poljoprivrednih gospodarstava i proizvodnog preusmjeravanja.

#### Članak 20.

Potpore ulasku mladih u poljoprivredu i ranijem umirovljenju poljoprivrednika provode se radi poboljšanja dobne i obrazovne strukture poljoprivrednika na seljačkim gospodarstvima ili obiteljskim poljoprivrednim gospodarstvima.

#### Članak 21.

(1) Potpora regionalnom razvitku poljoprivrede usmjerena je poticanju proizvodnje poljoprivrednih proizvoda u odnosnoj hrvatskoj regiji za koje postoji razmjerna proizvodna konkurentnost.

(2) Propis kojim se određuju kriteriji za ustanovljenje poljoprivrednih regija u Republici Hrvatskoj, s iskazom poljoprivrednih proizvoda koji imaju proizvodnu konkurentnost u pojedinoj regiji, donosi Vlada.

#### Članak 22.

Potpore dopunskim aktivnostima na poljoprivrednim gospodarstvima usmjerena je na poticanje seoskog turizma i eko-seoskog turizma, preradu primarnih poljoprivrednih proizvoda u proizvode veće dodane vrijednosti, izravnu prodaju poljoprivrednih proizvoda i drugih aktivnosti kojima se može ostvariti dodatni dohodak na poljoprivrednom gospodarstvu.





Članak 23.

Mjere strukturne politike provode se neizravnom i izravnom potporom dohotku poljoprivrednih gospodarstava.

Članak 24.

Neizravna potpora u smislu članka 23. ovoga Zakona označuje djelomično ili potpuno pokriće troškova za provedbu mjera strukturne politike iz članka 15. stavka 2. ovoga Zakona.

Članak 25.

(1) Izravna potpora u smislu članka 23. ovoga Zakona označuje izravan prijenos sredstava Proračuna poljoprivrednim gospodarstvima.

(2) Potpora iz stavka 1. ovoga članka potpuna je ili djelomična novčana naknada za ukinuće i/ili smanjenje drugih potpora koje poljoprivredna gospodarstva ostvaruju u sklopu mjera tržišno-cjenovne politike i/ili kada poljoprivredno gospodarstvo ne ostvaruje uvjete za dobivanje potpore na temelju članka 7. stavka 2. ovoga Zakona.

Članak 26.

Propis kojim se određuju kriteriji i iznosi potpora mjerama strukturne politike iz članka 17., 18., 19., 20., 22. i 25., donosi Vlada na prijedlog ministra.

Članak 27.

(1) Jedinice područne (regionalne) i lokalne samouprave mogu propisati dodatne mjere strukturne politike za odnosno područje, a sukladno provedbenom dijelu Nacionalnog programa.

(2) Novčane potpore iz stavka 1. ovoga članka osiguravaju se u proračunu jedinica područne i lokalne samouprave.

**(c) Mjere zemljišne politike**

Članak 28.

(1) Mjere zemljišne politike su skup mjera kojima se utječe na racionalno gospodarenje poljoprivrednim zemljištem kao dobrom od interesa za Republiku Hrvatsku sukladno važećim propisima, uz sustavnu i učinkovitu zaštitu okoliša.

(2) Mjere zemljišne politike jesu:

1. dodjela prava korištenja i prodaja poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države,
2. unapređivanje gospodarenja poljoprivrednim zemljištem i
3. zaštita poljoprivrednog zemljišta od onečišćenja.

Članak 29.

Dodjela prava korištenja i prodaja poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države obuhvaća davanje koncesija za korištenje, davanje u zakup i prodaju poljoprivrednog zemljišta poljoprivrednim gospodarstvima, radi obavljanja poljoprivredne djelatnosti.



Članak 30.

(1) Unapređivanje gospodarenja poljoprivrednim zemljištem obuhvaća radnje oko grupiranja zemljišta poljoprivrednih gospodarstava u veće i pravilnije čestice te izgradnju prateće infrastrukture što vodi učinkovitijoj poljoprivrednoj proizvodnji.

(2) Pod infrastrukturom iz stavka 1. ovoga članka podrazumijeva se izgradnja prometnica te hidrotehnički, hidromelioracijski i agromelioracijski zahvati oko uređenja tla.

(3) Program aktivnosti potrebnih za unapređenje gospodarenja poljoprivrednim zemljištem iz stavka 1. ovoga članka na prijedlog ministra, ministra pravosuđa, uprave i lokalne samouprave i ravnatelja Državne geodetske uprave donosi Vlada.

Članak 31.

Zaštita poljoprivrednog zemljišta od onečišćenja obuhvaća registriranje, sprečavanje i saniranje oštećenja poljoprivrednih tala nastalih onečišćenjem, radi omogućavanja proizvodnje zdravstveno ispravne hrane i zaštite okoliša.

### **3. Seljačko gospodarstvo ili obiteljsko poljoprivredno gospodarstvo**

Članak 32.

(1) Seljačko gospodarstvo ili obiteljsko poljoprivredno gospodarstvo definirano člankom 2. ovoga Zakona osnovni je oblik proizvodnog organiziranja u poljoprivredi.

(2) Seljačka gospodarstva ili obiteljska poljoprivredna gospodarstva razvrstavaju se u ciljne skupine - korisnike mjera poljoprivredne politike prema sljedećim kriterijima:

1. korištena poljoprivredna površina,
2. radna aktivnost u poljoprivredi,
3. vrsta poljoprivredne proizvodnje,
4. vrijednost prodaje poljoprivrednih proizvoda i
5. dohodak gospodarstva.

(3) Detaljniju razradu kriterija iz stavka 2. ovoga članka i klasifikaciju seljačkih gospodarstava ili obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava donosi ministar posebnim propisom.

### **4. Institucijska potpora**

Članak 33.



(1) Institucijska potpora obuhvaća djelovanje tijela državne uprave, jedinica područne (regionalne) i lokalne samouprave, ustanova, te različitih oblika stručnog i interesnog povezivanja poljoprivrednih gospodarstava u području poljoprivrede.

(2) Ustanove za pružanje usluga u poljoprivredi ovlaštene su pravne osobe koje na temelju zakona imaju javne ovlasti te obavljaju stručne i upravne poslove koji se odnose na poljoprivredno-savjetodavnu službu, uzgojno-seleksijski i reprodukcijski rad u stočarstvu, sjemenarstvo i rasadničarstvo, zaštitu bilja, zaštitu zdravlja i dobrobiti domaćih životinja, vinogradarstvo i vinarstvo, voćarstvo, povrćarstvo, poljoprivredno zemljište i drugo.

(3) Ustanove iz stavka 1. ovoga članka osniva Vlada uredbom.

#### Članak 34.

(1) Poljoprivredna savjetodavna djelatnost obavlja se kao javna i privatna poljoprivredna savjetodavna služba.

(2) Javnu poljoprivrednu savjetodavnu službu obavlja Hrvatski zavod za poljoprivrednu savjetodavnu službu (u daljnjem tekstu: Zavod).

(3) Privatnu poljoprivredno-savjetodavnu službu mogu obavljati fizičke i pravne osobe koje su registrirane za obavljanje takve djelatnosti i koje udovoljavaju uvjetima koje propisuje ministar.

(4) Temeljna zadaća poljoprivredno-savjetodavne službe jest tehnološko-tehničko unapređenje seljačkih gospodarstava ili obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava radi povećanja dobiti od poljoprivredne djelatnosti i dopunskih djelatnosti na gospodarstvima.

(5) Poljoprivredna savjetodavna djelatnost obuhvaća:

1. davanje stručnih poljoprivrednih savjeta za konvencionalnu i ekološku proizvodnju,
2. prikaz novih tehnologija i tehnika,
3. primjenu znanstvenih dostignuća,
4. izradu programa gospodarskog korištenja zemljišta,
5. osposobljavanje za vođenje knjigovodstva i izradu kalkulacija proizvodnje na seljačkim gospodarstvima ili obiteljskim poljoprivrednim gospodarstvima,
6. očuvanje ekološke ravnoteže,
7. unapređenje seoskog turizma i dopunskih djelatnosti na gospodarstvu,
8. pomoć u osnivanju različitih oblika udruživanja poljoprivrednika,
9. usmjeravanje u razvoju sela i cjelovitog ruralnog područja i drugo.

#### Članak 35.

(1) Za utvrđivanje politike i uvjeta financiranja razvojnih i primijenjenih istraživanja u poljoprivredi, Ministarstvo utemeljuje Vijeće za istraživanja u poljoprivredi i seoskom području.

(2) Vijeće za istraživanja u poljoprivredi i seoskom području čine predstavnici:

1. Ministarstva (2 člana, jedan član je predsjednik),
2. Ministarstva znanosti i tehnologije (1 član),
3. ustanova za pružanje usluga u poljoprivredi (2 člana),



4. prerađivačke industrije (1 član),
  5. poljoprivrednih gospodarstava (9 članova),
  6. visokih učilišta i znanstvenih instituta (4 člana).
- (3) Ministar donosi rješenje kojim se imenuje Vijeće za istraživanja u poljoprivredi i seoskom području, za razdoblje od 3 godine.
- (4) Članovi Vijeća za istraživanja u poljoprivredi i seoskom području moraju imati visoku stručnu spremu osim članova pod točkom 5. stavka 2. ovoga članka za koje taj uvjet nije prijeko potreban.
- (5) Članovima Vijeća za istraživanja u poljoprivredi i seoskom području pripada naknada za rad, a visinu naknade određuje ministar.
- (6) Novčana sredstva za rad Vijeća za istraživanja u poljoprivredi i seoskom području osiguravaju se iz Proračuna, a sredstva za financiranje razvojnih i primijenjenih istraživanja u poljoprivredi osiguravaju se u Proračunu, iz inozemnih novčanih izvora, darovnica i naknada od korisnika rezultata istraživanja u poljoprivredi.
- (7) Vijeće za istraživanja u poljoprivredi i seoskom području radi i djeluje na osnovi donesenog Poslovnika o radu.

#### Članak 36.

Radi promicanja, zaštite i zastupanja interesa poljoprivrednih gospodarstava i ribara utemeljit će se Hrvatska poljoprivredna komora posebnim zakonom.

#### Članak 37.

- (1) Poljoprivredni informacijski centar jest informacijski sustav Ministarstva koji obavlja:
1. prikupljanje i uporabu podataka i informacija i propisanih evidencija iz djelokruga tijela državne uprave, jedinica područne (regionalne) i lokalne samouprave, ustanova i slično od važnosti za poljoprivredu,
  2. prikupljanje, obradu podataka i informacija za potrebe izvješćivanja o poljoprivredi, koje ustanovljuje ministar odnosno nositelji poljoprivredne politike,
  3. prikupljanje i objavljivanje općih podataka i svih vrsta informacija o poljoprivredi za javnu uporabu i
  4. razmjenu podataka i informacija s nadležnim inozemnim ustanovama i službama u poljoprivredi.
- (2) Poslovi Poljoprivrednoga informacijskog centra iz stavka 1. ovoga članka ne odnose se na poslove iz djelokruga Državnog zavoda za statistiku.

#### Članak 38.

- (1) Operativna provedba mjera tržišne i strukturne potpore u poljoprivredi u nadležnosti je Ravnateljstva za tržišnu i strukturnu potporu u poljoprivredi (u daljnjem tekstu: Ravnateljstvo), kao ustrojstvene jedinice Ministarstva.
- (2) Ravnateljstvo obavlja sljedeće poslove:
1. provodi mjere tržišno-cjenovne politike,
  2. provodi mjere strukturne politike,



3. provodi programe međunarodne potpore razvitka sektora,
4. priprema stručne podloge i analize,
5. vodi evidenciju o aktivnostima operativne provedbe mjera tržišno-cjenovne i strukturne politike i dostavlja ih u Poljoprivredni informacijski centar iz članka 37. ovoga Zakona,
6. uspostavlja i provodi integrirani administrativni i kontrolni sustav.

#### Članak 39.

(1) Vlada osniva Nacionalno vijeće za poljoprivredu i seoska područja, kao stručno i savjetodavno tijelo Vlade.

(2) Nacionalno vijeće za poljoprivredu i seoska područja ima sljedeće zadaće:

1. prati izradbu i provedbu Nacionalnog programa,
2. prati izradbu i ocjenjuje godišnje izvješće o stanju u poljoprivredi,
3. daje mišljenje na prijedloge domaćih propisa i međunarodnih sporazuma iz područja poljoprivrede.

(3) Nacionalno vijeće za poljoprivredu i seoska područja čine predstavnici iz:

1. Hrvatske poljoprivredne komore (3 člana),
2. Hrvatskoga zadružnog saveza (1 član),
3. Udruženja poljoprivrednika (2 člana),
4. Visokih učilišta, veleučilišta i znanstvenih instituta koji se bave poljoprivredom, selom i seoskim područjem (4 člana),
5. Hrvatske gospodarske komore (1 član).

(4) Najmanje jedan član Nacionalnog vijeća je stručnjak iz područja ekološke poljoprivrede.

(5) Članove Nacionalnog vijeća za poljoprivredu i seoska područja na prijedlog odnosnih članica iz stavka 3. ovoga članka imenuje Vlada. Mandat članova Nacionalnog vijeća za poljoprivredu i seoska područja jest 5 godina.

(6) Sredstva potrebna za rad Nacionalnog vijeća za poljoprivredu i seoska područja osiguravaju se u Proračunu.

## 5. Praćenje i izvješćivanje u poljoprivredi

#### Članak 40.

(1) Ministarstvo odnosno ustanove iz članka 33. ovoga Zakona ustanovljuju i vode sljedeće upisnike i evidencije:

1. Upisnik seljačkih gospodarstava ili obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava,
2. Upisnik trgovačkih društava, zadruga i obrtnika u poljoprivredi,
3. Upisnik trajnih nasada (voćnjaci, vinogradi, maslinici i drugo),



4. Upisnik proizvođača povrća,
5. Upisnik uzgajivača životinja,
6. Evidenciju o novčanim potporama u poljoprivredi,
7. Evidenciju uporabe poljoprivrednog zemljišta,
8. Evidenciju područja s težim uvjetima gospodarenja u poljoprivredi i
9. Pedološku kartu.

(2) Upisnici navedeni pod točkom 1. i 2. stavka 1. ovoga članka ne odnose se na statističke registre koje ustrojava i vodi Državni zavod za statistiku.

(3) Osim navedenih upisnika i evidencija iz stavka 2. ovoga članka, Ministarstvo odnosno ustanove iz stavka 1. ovoga članka mogu ustanoviti i voditi druge upisnike i evidencije ako je to predviđeno ovim Zakonom ili drugim zakonima.

(4) Osnovica za vođenje upisnika i evidencija te njihovih povezivanja jest matični identifikacijski broj, koji je obavezan za sve upisnike i evidencije iz stavka 1. ovoga članka.

(5) Upis u upisnike i evidencije obavlja se na osnovi posebnih propisa ministra.

#### Članak 41.

(1) Ministarstvo ustrojava Sustav poljoprivrednih knjigovodstvenih podataka (u daljnjem tekstu: Poljoprivredno knjigovodstvo) za potrebe praćenja promjena i razine poljoprivrednog dohotka poljoprivrednog gospodarstva, ocjene gospodarske učinkovitosti poljoprivredne proizvodnje i analize mjera poljoprivredne politike.

(2) Ministarstvo je odgovorno za organizaciju i stručnu provedbu Poljoprivrednog knjigovodstva. U organizaciji i provedbi mogu sudjelovati poljoprivredne obrazovne, znanstvene i stručne institucije, upravna tijela te druge organizacije i ustanove koje odredi Ministarstvo.

(3) Vrstu, opseg i način prikupljanja knjigovodstvenih podataka propisuje ministar.

(4) Novčana sredstva za ustroj i vođenje Poljoprivrednog knjigovodstva osiguravaju se u Proračunu.

#### Članak 42.

(1) Radi sustavnog praćenja stanja i promjena socio-ekonomskih i regionalnih obilježja seljačkih gospodarstava ili obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava i seoskih područja, Ministarstvo, odnosno od njega ovlaštena pravna osoba provodi svake godine Anketu seljačkih gospodarstava ili obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava (u daljnjem tekstu: Anketa).

(2) Vrstu, opseg i metodologiju prikupljanja podataka iz stavka 1. ovoga članka propisuje ministar po prethodno pribavljenom mišljenju Državnog zavoda za statistiku.

(3) Novčana sredstva za ustroj, vođenje i provedbu Ankete osiguravaju se u Proračunu.

#### Članak 43.

(1) Godišnje izvješće o stanju poljoprivrede u prethodnoj kalendarskoj godini (u daljnjem tekstu: Zeleno izvješće) izrađuje Ministarstvo i dostavlja ga Vladi na utvrđivanje najkasnije do 15. svibnja tekuće godine, a Vlada ga dostavlja na prihvaćanje Saboru najkasnije do 30. lipnja tekuće godine.



- (2) Zeleno izvješće sadrži ocjenu stanja i gospodarskog položaja poljoprivrede te prijedlog i način provedbe mjera poljoprivredne politike za sljedeće razdoblje.
- (3) Zeleno izvješće temelji se na redovitom praćenju i agroekonomskim stručnim podlogama, a izrađuje ga Ministarstvo, odnosno od njega ovlaštena pravna osoba sukladno propisima koje donosi ministar.
- (4) Zeleno izvješće javno je i objavljuje se u »Narodnim novinama«.

## 6. Upravni i inspekcijski nadzor

### Članak 44.

- (1) Upravni nadzor nad provedbom ovoga Zakona i propisa donesenih na temelju njega obavlja Ministarstvo.
- (2) Inspekcijski nadzor u provođenju ovoga Zakona i propisa donesenih na temelju njega u prvom stupnju obavljaju županijski uredi, odnosno ured Grada Zagreba, nadležni za poslove poljoprivredne inspekcije (u daljnjem tekstu: županijska poljoprivredna inspekcija), odnosno Ministarstvo kad je to ovim Zakonom određeno, a u drugom stupnju Ministarstvo (u daljnjem tekstu: poljoprivredna inspekcija u Ministarstvu).
- (3) Poslove inspekcijskog nadzora iz nadležnosti županijske poljoprivredne inspekcije i poljoprivredne inspekcije u Ministarstvu provode poljoprivredni inspektori.
- (4) Inspekcijski nadzor nad propisanim cijenama iz članka 9. ovoga Zakona i intervencijskom kupovinom i prodajom iz članka 11. stavka 2. točke 1. ovoga Zakona provode gospodarski inspektori Državnog inspektorata.

### Članak 45.

- (1) Poslove poljoprivrednog inspektora može obavljati diplomirani inženjer poljoprivrede, s položenim državnim stručnim ispitom za poljoprivrednog inspektora i s najmanje pet godina radnog iskustva u struci.
- (2) Program posebnog dijela državnoga stručnog ispita iz stavka 1. ovoga članka propisuje ministar.

### Članak 46.

- (1) Poljoprivredni inspektor ima službenu iskaznicu i znak kojim dokazuje službeno svojstvo, identitet i ovlasti.
- (2) Obrazac iskaznice i izgled znaka te način izdavanja i vođenja evidencije o službenim iskaznicama i znakovima propisuje ministar.

### Članak 47.

Županijska poljoprivredna inspekcija obavlja sljedeće poslove:



1. pregledava poljoprivredno zemljište, nasade, stoku, poslovne i proizvodne prostore, objekte, uređaje, robu i poslovnu dokumentaciju fizičkih i pravnih osoba koje se bave poljoprivrednom proizvodnjom, a u svezi s provedbom mjera poljoprivredne politike,
2. provodi uvid u isprave korisnika prava koje se odnose na ostvarivanje prava,
3. provjerava udovoljava li korisnik prava uvjetima za ostvarivanje toga prava,
4. utvrđuje nezakonito dobivanje ili nenamjensku uporabu sredstava,
5. naređuje korisniku prava povrat sredstava u slučaju nezakonitog dobivanja sredstava ili nenamjenske uporabe sredstava,
6. izvješćuje nadležna tijela državne uprave o uočenim nepravilnostima i traži provođenje određenog postupka ako sama nije ovlaštena izravno postupiti,
7. prikuplja podatke i obavijesti od odgovornih osoba, svjedoka, vještaka i drugih osoba kad je to potrebno za obavljanje njihovih poslova,
8. podnosi zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka zbog povrede odredaba ovoga Zakona i propisa donesenih na temelju njega.

#### Članak 48.

Poljoprivredna inspekcija u Ministarstvu obavlja sljedeće poslove:

1. usmjerava, koordinira i nadzire rad županijske poljoprivredne inspekcije,
2. rješava o žalbama protiv rješenja županijske poljoprivredne inspekcije,
3. izvješćuje nadležna tijela državne uprave o uočenim nepravilnostima i traži provođenje određenog postupka ako sama nije ovlaštena izravno postupiti,
4. prikuplja podatke i obavijesti od odgovornih osoba, svjedoka, vještaka i drugih osoba kad je to potrebno za obavljanje poslova,
5. podnosi zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka zbog povrede odredaba ovoga Zakona i propisa donesenih na temelju njega,
6. nadzire i ostalo propisano ovim Zakonom i propisima donesenim na temelju njega.

#### Članak 49.

(1) Pravne i fizičke osobe koje podliježu nadzoru poljoprivrednog inspektora dužne su mu omogućiti obavljanje nadzora, pružiti potrebne podatke i obavijesti te osigurati uvjete za nesmetani rad.

(2) Pravne i fizičke osobe iz stavka 1. ovoga članka dužne su na zahtjev poljoprivrednog inspektora u određenom roku dostaviti ili pripremiti podatke i materijale koji su mu potrebni za obavljanje poslova inspeksijskog nadzora.

(3) Rok iz stavka 2. ovoga članka mora biti primjeren vrsti zahtjeva.

#### Članak 50.

(1) Poljoprivredni inspektor u provedbi inspeksijskog nadzora vodi postupak, sastavlja zapisnik i donosi rješenje kad je za to ovlašten ovim Zakonom i propisima donijetim na temelju njega.





(2) Na postupak poljoprivrednog inspektora primjenjuju se odredbe Zakona o općem upravnom postupku, ako ovim Zakonom nije drukčije određeno.

#### Članak 51.

(1) Ako poljoprivredni inspektor u postupku inspekcijskog nadzora utvrdi da je povrijeđen ovaj Zakon ili propisi doneseni na temelju njega, naredit će rješenjem da se utvrđene nepravilnosti, odnosno nedostaci uklone u određenom roku.

(2) Poljoprivredni inspektor donijet će rješenje iz stavka 1. ovoga članka bez odgađanja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana završetka nadzora.

#### Članak 52.

(1) U obavljanju inspekcijskog nadzora poljoprivredni inspektor može privremeno oduzeti, do donošenja rješenja o izvršenom prekršaju ili presude o kaznenom djelu, dokumentaciju i predmete koji u prekršajnom ili sudskom postupku mogu poslužiti kao dokaz.

(2) O privremenom oduzimanju dokumentacije ili predmeta iz stavka 1. ovoga članka izdaje se potvrda.

#### Članak 53.

(1) Protiv rješenja županijske poljoprivredne inspekcije može se izjaviti žalba Ministarstvu u roku od 15 dana od dostave rješenja.

(2) Protiv rješenja Ministarstva donesenog u prvom stupnju nije dopuštena žalba nego se može pokrenuti upravni spor.

(3) Žalba izjavljena protiv rješenja ne zadržava izvršenje rješenja.

#### Članak 54.

Zaključak o izvršenju poljoprivredni inspektor dužan je donijeti bez odgađanja, a najkasnije u roku od 8 dana od dana kad je rješenje postalo izvršno.

## 7. Kaznene odredbe

#### Članak 55.

(1) Novčanom kaznom od 40.000,00 do 80.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj pravna ili fizička osoba korisnik prava ako:

1. u namjeri da ostvari novčana sredstva i druge oblike potpore prema odredbama ovoga Zakona prilikom podnošenja zahtjeva dade netočne podatke,
2. nenamjenski koristi dobivena novčana sredstva,
3. ako ne omogući provedbu nadzora poljoprivrednog inspektora na način i u rokovima utvrđenim odredbama članka 49. ovoga Zakona.

(2) Novčanom kaznom od 9.000,00 do 20.000,00 kuna kaznit će se i odgovorna osoba u pravnoj osobi za prekršaj iz stavka 1. ovoga članka.



Članak 56.

(1) Novčanom kaznom od 6.000,00 do 15.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj pravna ili fizička osoba korisnik prava ako ne čuva isprave sukladno odredbi članka 6. stavka 6. ovoga Zakona.

(2) Novčanom kaznom od 3.000,00 do 8.000,00 kuna kaznit će se i odgovorna osoba u pravnoj osobi za prekršaj iz stavka 1. ovoga članka.

## 8. Prijelazne i završne odredbe

Članak 57.

Prijedlog Nacionalnog programa iz članka 5. ovoga Zakona Vlada je dužna dostaviti Saboru radi donošenja u roku od devet mjeseci od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

Članak 58.

Propise za donošenje kojih je ovlaštena na temelju članka 8., članka 16. stavka 3. i 4., članka 21. stavka 2., članka 26. i članka 30. stavka 3. ovoga Zakona, Vlada će donijeti u roku od dvanaest mjeseci od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

Članak 59.

Propise za donošenje kojih je ovlašten na temelju članka 6. stavka 1., članka 32. stavka 3., članka 40. stavka 5. i članka 42. stavka 2. ovoga Zakona, ministar će donijeti u roku od dvanaest mjeseci od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

Članak 60.

Ministar će donijeti rješenje o imenovanju Vijeća za istraživanja u poljoprivredi i seoskom području na temelju članka 35. stavka 3. ovoga Zakona u roku od trideset dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

Članak 61.

Vlada će osnovati Nacionalno vijeće za poljoprivredu sukladno članku 39. ovoga Zakona u roku od trideset dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

Članak 62.

Obvezuje se ministar da ustroji Sustav poljoprivrednih knjigovodstvenih podataka iz članka 41. ovoga Zakona u roku od dvije godine od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

Članak 63.

Stupanjem na snagu ovoga Zakona prestaje važiti članak 10. Zakona o iznimnim mjerama kontrole cijena (»Narodne novine«, br. 73/97.).

Članak 64.

Ovaj Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u »Narodnim novinama«.

Klasa:  
Zagreb, 11. srpnja 2001.

320-01/00-01/03

HRVATSKI SABOR

Predsjednik Hrvatskoga sabora  
Zlatko Tomčić, v.r.



## ZEMLJIŠNA POLITIKA

---

### ZAKON O POLJOPRIVREDNOM ZEMLJIŠTU (NN 66/2001)

#### *Definicija poljoprivrednog zemljišta*

Poljoprivredno je zemljište dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i ima njezinu osobitu zaštitu. Nositeljima prava vlasništva na zemljištu ne mogu biti strane pravne i fizičke osobe, osim ako međunarodnim ugovorom nije drugačije određeno.

Poljoprivrednim zemljištem u smislu ovoga Zakona smatraju se poljoprivredne površine: oranice, vrtovi, livade, pašnjaci, voćnjaci, maslinici, vinogradi, ribnjaci, trstici i močvare kao i drugo zemljište koje se može privedi poljoprivrednoj proizvodnji. Zemljište koje se nakon privođenja poljoprivrednoj proizvodnji smatra poljoprivrednim i vrstu korištenja propisuje ministar poljoprivrede i šumarstva (u daljnjem tekstu: ministar) uz suglasnost Državne geodetske uprave. Pod održavanjem poljoprivrednog zemljišta smatra se sprječavanje njegove zakorovljenosti i obrastanje višegodišnjim raslinjem.

#### *Zaštita poljoprivrednog zemljišta*

Radi omogućavanja proizvodnje zdravstveno ispravne hrane, radi zaštite zdravlja ljudi, životinjskog i biljnog svijeta, nesmetanog korištenja i zaštite prirode i okoliša provodi se zaštita poljoprivrednog zemljišta od onečišćenja. Zaštita poljoprivrednog zemljišta od onečišćavanja provodi se zabranom, ograničavanjem i sprečavanjem od direktnog unošenja, te unošenja vodom i zrakom štetnih tvari i poduzimanjem drugih mjera za očuvanje i poboljšanje njegove plodnosti.

Štetnim tvarima u poljoprivrednom zemljištu smatraju se tvari koje mogu prouzročiti promjene kemijskih, fizikalnih i bioloških osobina zemljišta, uslijed čega se umanjuje njegova proizvodna sposobnost, odnosno onemogućava njegovo korištenje za poljoprivrednu proizvodnju. Zakorovljenošću i onečišćenjem poljoprivrednog zemljišta smatra se i vegetacijsko-gospodarski otpad ako je ostavljen na poljoprivrednoj površini dulje od jedne godine.

Radi zaštite poljoprivrednog zemljišta od onečišćenja provodi se ispitivanje i trajno praćenje stanja onečišćenosti poljoprivrednog zemljišta štetnim tvarima koje obuhvaća:

1. utvrđivanje stanja onečišćenosti poljoprivrednog zemljišta (invertizacija),
2. trajno praćenje stanja (monitoring) poljoprivrednog zemljišta, kojim se trajno prati stanje svih promjena u poljoprivrednom zemljištu (fizikalnih, kemijskih i bioloških), a napose sadržaj štetnih tvari u poljoprivrednom zemljištu.
3. uspostavu informacijskog sustava onečišćenoga poljoprivrednog zemljišta.

Poslove iz stavka 1. ovoga članka obavlja javna ustanova Zavod za tlo, čiji je osnivač Vlada Republike Hrvatske.



### ***Korištenje poljoprivrednog zemljišta***

Vlasnici i ovlaštenici poljoprivrednog zemljišta dužni su obradivo poljoprivredno zemljište obrađivati ne umanjujući njegovu vrijednost sukladno agrotehničkim mjerama. Pod agrotehničkim mjerama smatraju se: sprečavanje erozije, sprečavanje zakorovljenosti, čišćenje kanala, zabrana, odnosno obveza uzgoja pojedinih vrsta bilja na određenom području, suzbijanje biljnih bolesti i štetnika, korištenje i uništavanje biljnih otpadaka i dr.

Agrotehničkim mjerama u svrhu zaštite poljoprivrednog zemljišta od erozije razumijeva se:

- ograničenje ili potpuna zabrana sječe voćaka, osim sječe iz agrotehničkih razloga,
- ograničavanje iskorištavanja pašnjaka propisivanjem vrsta i broja stoke, te vremena i načina ispaše,
- zabrana preoravanja livada, pašnjaka i neobrađenih površina na strmim zemljištima i njihovo pretvaranje u oranice s jednogodišnjim kulturama,
- zabrana skidanja humusnog odnosno oraničnog sloja poljoprivrednog zemljišta,
- određivanje obveznog zatravljivanja strmog zemljišta,
- zabrana proizvodnje jednogodišnjih kultura odnosno obveza sadnje dugogodišnjih nasada i višegodišnjih kultura.

Ovlaštenici i vlasnici poljoprivrednog zemljišta dužni su održavati dugogodišnje nasade i višegodišnje kulture podignute radi zaštite od erozije na tom zemljištu.

### ***Raspodaganje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države***

Poljoprivrednim zemljištem čiji je vlasnik, izuzev onoga koje se vraća ranijim vlasnicima po posebnom zakonu, Republika Hrvatska raspodaganje prema općim propisima o raspodaganju nekretninama, ako ovim Zakonom nije drugačije određeno.

Prvenstveno pravo **kupnje** imaju fizičke i pravne osobe koje su sudjelovale u natječaju i to sljedećim redoslijedom:

- suvlasnik zemljišta,
- obiteljsko poljoprivredno gospodarstvo,
- dosadašnji zakupac zemljišta, uz uvjet da je plaćao obveze i održavao poljoprivredno zemljište pažnjom dobrog gospodara,
- poljoprivrednik čije se zemljište nalazi u vlasništvu ili zakupu, a graniči sa zemljištem koje se prodaje,
- razvojačeni hrvatski branitelj koji je proveo u obrani suvereniteta Republike Hrvatske najmanje 3 mjeseca i članovi obitelji poginuloga, umrloga, zatočenog ili nestaloga hrvatskog branitelja, a koji se bave poljoprivrednom djelatnošću.
- poljoprivrednik koji ima zemljište u vlasništvu ili zakupu na primjerenom udaljenosti,
- fizičke i pravne osobe koje posjeduju izgrađen vlastiti proizvodni objekt (farmu za proizvodnju mesa, mlijeka i jaja, doradu sjemena i druge objekte namijenjene preradi i doradi i uskladištenju poljoprivrednih proizvoda).



- pravna osoba registrirana za obavljanje poljoprivredne djelatnosti.

Poljoprivredno zemljište u vlasništvu države može se dati u **zakup** fizičkoj i pravnoj osobi koja se bavi poljoprivrednom djelatnošću. Poljoprivredno zemljište u vlasništvu države dato u zakup ne može se dati u podzakup.

Poljoprivredno zemljište u vlasništvu države ovisno o vrsti korištenja zemljišta daje se u zakup na rok do 25 godina za sadnju voćnjaka, vinograda i lavande, 50 godina za sadnju maslinika, a za ostale vrste korištenja do 10 godina. Ako na zemljištu već postoje nasadi rok zakupa je dok nasadi ne budu amortizirani, a najduže 25 godina. Poljoprivredno zemljište u vlasništvu države daje se u zakup javnim natječajem.

**Koncesija** za korištenje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države može se dati pravnoj i fizičkoj osobi u svrhu:

- biljne i stočarske proizvodnje na vrijeme od 10 do 30 godina,
- za dugogodišnje nasade na vrijeme od 20 do 40 godina.

Vlada Republike Hrvatske može svojom odlukom odrediti pojedine kategorije poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države za koje se ne može dati koncesija. Poljoprivredno zemljište u vlasništvu države za čije je korištenje data koncesija ne može se davati u zakup ili potkoncesiju.

Poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države raspolaže se sukladno *Strategiji gospodarenja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države*. Strategiju donosi Vlada Republike Hrvatske na prijedlog Ministarstva.

Jedinice lokalne samouprave donose, u skladu sa Strategijom, program raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države za svoje područje, uz suglasnost Ministarstva.

Program treba sadržavati:

- ukupnu površinu poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države,
- podatke o dosadašnjem raspolaganju poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države,
- površine određene za povrat imovine,
- površine određene za prodaju,
- površine određene za koncesiju,
- površine određene za zakup.

Površine poljoprivrednog zemljišta utvrđuju se u Programu prema podacima iz katastra zemljišta. Prije donošenja Strategije i Programa jedinice lokalne samouprave ne mogu raspolagati poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države. Osnivanja seljačkog



gospodarstva ili obiteljskoga poljoprivrednog gospodarstva, upis u registar te nasljeđivanje, uredit će se posebnim propisima. *Obiteljsko poljoprivredno gospodarstvo ne može se nasljeđivanjem dijeliti.*

### **Nadzor**

Upravni nadzor nad provedbom ovoga Zakona i propisa donesenih na temelju njega obavlja Ministarstvo. Inspekcijski nadzor propisan ovim Zakonom i propisima donesenim na temelju njega u prvom stupnju obavljaju županijski uredi, odnosno Gradski ured Grada Zagreba nadležni za poslove poljoprivredne inspekcije, odnosno Ministarstvo kad je to ovim Zakonom određeno, a u drugom stupnju Ministarstvo. Poslove poljoprivredne inspekcije iz nadležnosti županijskog ureda, odnosno Gradskog ureda Grada Zagreba i iz nadležnosti Ministarstva provode poljoprivredni inspektori.

*Županijski ured, odnosno gradski ured Grada Zagreba nadležan za poslove poljoprivredne inspekcije nadzire osobito:*

1. da li se obradivo poljoprivredno zemljište obrađuje ne umanjujući njegovu vrijednost,
2. zaštitu zemljišta od onečišćenja štetnim tvarima,
3. korištenje poljoprivrednog zemljišta u nepoljoprivredne svrhe, ako takvo iskorištavanje nije dozvoljeno po ovom Zakonu ili propisu izdanom na osnovi njega,
4. kako se provode mjere osiguranja zaštite od požara i naređuje provođenje određenih mjera, ako se utvrdi da se fizičke osobe koje su korisnici ili vlasnici poljoprivrednog zemljišta ne pridržavaju propisa, odnosno naređenih mjera za zaštitu od požara,
5. održavanje dugogodišnjih nasada i višegodišnjih kultura podignutih radi zaštite od erozije,
6. provođenje odredaba o promjeni namjene poljoprivrednog zemljišta,
7. korištenje sredstava odobrenih za provođenje mjera osposobljavanja i uređenja poljoprivrednog zemljišta,
8. održavanje zemljišta sposobnim za poljoprivrednu proizvodnju,
9. korištenje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države.

*Ministarstvo:*

1. usklađuje rad županijskog ureda, odnosno Gradskog ureda Grada Zagreba nadležnog za poslove poljoprivredne inspekcije,
2. utvrđuje smjernice za rad županijskog ureda, odnosno Gradskog ureda Grada Zagreba
3. daje upute, organizira i potiče stručno usavršavanje poljoprivrednih inspektora,



4. poduzima i druge mjere za unapređenje organizacije i rada županijskog ureda, odnosno Gradskog ureda Grada Zagreba nadležnog za poslove poljoprivredne inspekcije,
5. rješava o žalbama protiv rješenja županijskog ureda, odnosno Gradskog ureda Grada Zagreba nadležnog za poslove poljoprivredne inspekcije,
6. poduzima i druge mjere, odnosno obavlja druge radnje za koje je drugim zakonima i propisima ovlašteno.

## **ZAKON O POLJOPRIVREDNOM ZEMLJIŠTU (NN 152/2008)**

Ovim se Zakonom uređuje zaštita, korištenje i promjena namjene poljoprivrednog zemljišta, raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: u vlasništvu države), osnivanje i djelatnost Agencije za poljoprivredno zemljište, promet privatnog poljoprivrednog zemljišta te upravni i inspekcijski nadzor.

**Poljoprivredno je zemljište** dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i ima njezinu osobitu zaštitu. Vlasništvo zemljišta ne mogu pravnim poslom stjecati strane pravne i fizičke osobe, osim ako međunarodnim ugovorom nije drugačije određeno.

Poljoprivrednim zemljištem u smislu ovoga Zakona smatraju se poljoprivredne površine: oranice, vrtovi, livade, pašnjaci, voćnjaci, maslinici, vinogradi, ribnjaci, trstici i močvare kao i drugo zemljište koje se može privesti poljoprivrednoj proizvodnji.

Ministarstvo nadležno za poljoprivredu (u daljnjem tekstu: Ministarstvo), uspostaviti će Informacijski sustav podataka o poljoprivrednom zemljištu u Republici Hrvatskoj (u daljnjem tekstu: Informacijski sustav) u svrhu učinkovitijega gospodarenja poljoprivrednim zemljištem i praćenja tržišta poljoprivrednim zemljištem.

**Informacijski sustav** se sastoji od sljedećih podsustava:

1. Informacijski podsustav o raspolaganju poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države
2. Informacijski podsustav o raspolaganju poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba
3. Informacijski podsustav o održavanju i zaštiti poljoprivrednog zemljišta.

Agencija za poljoprivredno zemljište, jedinice područne (regionalne) samouprave, jedinice lokalne samouprave i Zavod za tlo u suradnji s drugim institucijama obvezni su voditi Informacijski sustav.

### **Održavanje i zaštita poljoprivrednog zemljišta**

Poljoprivredno zemljište mora se održavati sposobnim za poljoprivrednu proizvodnju. Pod održavanjem poljoprivrednog zemljišta sposobnim za poljoprivrednu proizvodnju smatra se sprječavanje njegove zakorovljenosti i obrastanje višegodišnjim raslinjem. Jedinice



lokalne samouprave dužne su raspolagati poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države na način da se ono održava sposobnim za poljoprivrednu proizvodnju.

Poljoprivredno zemljište čestice unutar građevinskog područja površine preko 1000 m<sup>2</sup> i zemljište izvan građevinskog zemljišta planirano dokumentima prostornog uređenja za izgradnju koje su u Katastru označene kao poljoprivredna kultura, mora se održavati sposobnim za poljoprivrednu proizvodnju i u tu svrhu koristiti do konačnosti akta kojim se odobrava gradnja.

Vlasnici i ovlaštenici poljoprivrednog zemljišta dužni su poljoprivredno zemljište obrađivati sukladno agrotehničkim mjerama ne umanjujući njegovu vrijednost.

Radi omogućavanja proizvodnje zdravstveno ispravne hrane, radi zaštite zdravlja ljudi, životinjskog i biljnog svijeta, nesmetanog korištenja i zaštite prirode i okoliša provodi se **zaštita poljoprivrednog zemljišta od onečišćavanja**. Zaštita poljoprivrednog zemljišta od onečišćavanja provodi se zabranom, ograničavanjem i sprečavanjem od direktnog unošenja te unošenja vodom i zrakom štetnih tvari i poduzimanjem drugih mjera za očuvanje i poboljšanje njegove plodnosti.

Štetnim tvarima u poljoprivrednom zemljištu smatraju se tvari koje mogu prouzročiti promjene kemijskih, fizikalnih i bioloških svojstava zemljišta, kao i živi GMO organizmi, uslijed čega se umanjuje njegova proizvodna sposobnost, odnosno onemogućava njegovo korištenje za poljoprivrednu proizvodnju.

Onečišćenjem poljoprivrednog zemljišta smatra se vegetacijsko-gospodarski otpad poljoprivrednog porijekla ako je ostavljen na poljoprivrednoj površini dulje od jedne godine.

Radi zaštite poljoprivrednog zemljišta od onečišćavanja provodi se ispitivanje i trajno praćenje stanja onečišćenosti poljoprivrednog zemljišta štetnim tvarima koje obuhvaća:

1. utvrđivanje stanja onečišćenosti poljoprivrednog zemljišta (inventarizacija),
2. trajno praćenje stanja (monitoring) poljoprivrednog zemljišta kojim se trajno prati stanje svih promjena u poljoprivrednom zemljištu (fizikalnih, kemijskih i bioloških), a posebno sadržaj štetnih tvari u poljoprivrednom zemljištu.

Pravne ili fizičke osobe dužne su pratiti stanje poljoprivrednog zemljišta kojeg koriste na temelju zakupa, dugogodišnjeg zakupa i koncesije za ribnjake. Praćenje stanja poljoprivrednog zemljišta provodi Zavod, na temelju analize tla, tijekom prve godine nakon uvođenja u posjed i zadnje godine prije isteka ugovora o zakupu, dugogodišnjeg zakupa i koncesije za ribnjake te periodično najmanje svake četvrte godine. Troškove analize tla snosi korisnik zemljišta. Analize poljoprivrednog zemljišta mogu obavljati ovlašteni laboratoriji koji na temelju rješenja o ispunjavanju propisanih uvjeta ovlasti Ministarstvo.

Pravne ili fizičke osobe koje onečiste poljoprivredno zemljište štetnim tvarima tako da je poljoprivredna proizvodnja na tom zemljištu umanjena ili onemogućena dužne su platiti naknadu štete vlasnicima ili ovlaštenicima zemljišta. Pravne ili fizičke osobe dužne su u





slučaju onečišćenja o svom trošku obaviti sanaciju poljoprivrednog zemljišta na način i u roku koji rješenjem utvrdi Ministarstvo na temelju stručnog mišljenja Zavoda.

Općinsko, odnosno gradsko vijeće, a za Grad Zagreb gradska skupština određuje potrebne agrotehničke mjere u slučajevima u kojima bi propuštanje tih mjera nanijelo štetu, onemogućilo ili smanjilo poljoprivrednu proizvodnju. Pod agrotehničkim mjerama smatraju se: zaštita od erozije, sprečavanje zakorovljenosti, zabrana, odnosno obveza uzgoja pojedinih vrsta bilja na određenom području, suzbijanje biljnih bolesti i štetočina, korištenje i uništavanje biljnih otpadaka.

Agrotehničkim mjerama u svrhu zaštite poljoprivrednog zemljišta od erozije razumijeva se:

- ograničenje ili potpuna zabrana sječe dugogodišnjih nasada, osim sječe iz agrotehničkih razloga,
- ograničavanje iskorištavanja pašnjaka propisivanjem vrsta i broja stoke te vremena i načina ispaše,
- zabrana preoravanja livada, pašnjaka i neobrađenih površina na strmim zemljištima i njihovo pretvaranje u oranice s jednogodišnjim kulturama,
- zabrana skidanja humusnog, odnosno oraničnog sloja površine poljoprivrednog zemljišta,
- određivanje obveznog zatravljivanja strmog zemljišta,
- zabrana proizvodnje jednogodišnjih kultura, odnosno obveza sadnje dugogodišnjih nasada i višegodišnjih kultura.

Ovlaštenici i vlasnici poljoprivrednog zemljišta dužni su održavati dugogodišnje nasade i višegodišnje kulture podignute radi zaštite od erozije na tom zemljištu.

Općinsko, odnosno gradsko vijeće, a za Grad Zagreb gradska skupština propisuje mjere za uređivanje i održavanje poljoprivrednih rudina, a osobito: održavanje živica i međa, održavanje poljskih puteva, uređivanje i održavanje kanala, sprječavanje zasjenjivanja susjednih čestica te sadnju i održavanje vjetrobranih pojasa.

### **Korištenje poljoprivrednog zemljišta**

Poljoprivredno zemljište u privatnom vlasništvu koje se ne obrađuje sukladno agrotehničkim mjerama i nije obrađeno u prethodnom vegetativnom razdoblju može se dati u zakup fizičkoj ili pravnoj osobi na rok do tri godine, uz naknadu zakupnine vlasniku zemljišta.

Poljoprivredno zemljište u privatnom vlasništvu koje je obraslo višegodišnjim raslinjem može se dati u zakup fizičkim ili pravnim osobama na rok do deset godina, uz naknadu zakupnine vlasniku zemljišta.

Upravno tijelo općine, grada, odnosno Grada Zagreba nadležno za poljoprivredu imenuje povjerenstvo sastavljeno od tri člana pravne, geodetske i agronomske struke koje utvrđuje poljoprivredno zemljište. Poljoprivredno zemljište daje se u zakup putem javnog natječaja.



Pašnjacima i livadama u vlasništvu države koji se nalaze u zaštićenim područjima u nacionalnim parkovima i parkovima prirode raspolaže javna ustanova na čijem području zaštite se predmetno zemljište nalazi, u skladu s posebnim propisom.

Na poljoprivrednom zemljištu u vlasništvu države može se osnovati pravo služnosti u svrhu: izgradnje vodovoda, kanalizacije, plinovoda, električnih vodova, eksploatacije i istraživanja mineralnih sirovina i sl.

### **Promjena namjene poljoprivrednog zemljišta i naknada**

Promjena namjene poljoprivrednog zemljišta u nepoljoprivredne svrhe provodi se u skladu s dokumentima prostornog uređenja i drugim propisima. O prijedlogu Strategije prostornog uređenja države i Programa prostornog uređenja države mišljenje daje Ministarstvo.

Prije donošenja prostornog plana županije, odnosno Grada Zagreba, prostornih planova područja posebnih obilježja, nositelj izrade dužan je pribaviti mišljenje Ministarstva, a suglasnost Ministarstva na nacrt konačnog prijedloga prostornog plana velikoga grada, grada, odnosno općina.

Osobito vrijedno obradivo (P1) poljoprivredno zemljište u smislu ovoga Zakona su najkvalitetnije površine poljoprivrednog zemljišta predviđene za poljoprivrednu proizvodnju koje oblikom, položajem i veličinom omogućavaju najučinkovitiju primjenu poljoprivredne tehnologije.

Vrijedno obradivo (P2) poljoprivredno zemljište u smislu ovoga Zakona su površine poljoprivrednog zemljišta primjerene za poljoprivrednu proizvodnju po svojim prirodnim svojstvima, obliku, položaju i veličini.

Osobito vrijedno obradivo (P1) i vrijedno obradivo (P2) poljoprivredno zemljište ne može se koristiti u nepoljoprivredne svrhe osim:

- kad nema niže vrijednoga poljoprivrednog zemljišta,
- kada je utvrđen interes za izgradnju objekata koji se prema posebnim propisima grade izvan građevinskog područja,
- pri gradnji gospodarskih građevina namijenjenih isključivo za poljoprivrednu djelatnost i preradu poljoprivrednih proizvoda.

Ministarstvo utvrđuje koje se poljoprivredno zemljište smatra osobito vrijedno obradivo (P1) i vrijedno obradivo (P2) poljoprivredno zemljište. Ministar će propisati mjerila za utvrđivanje osobito vrijednog obradivog (P1) i vrijednog obradivoga (P2) poljoprivrednog zemljišta.

Investitor se oslobađa plaćanja naknade u sljedećim slučajevima:

- pri gradnji građevina koje služe za obranu od poplava, vodnih građevina odnosno sustava za melioracijsku odvodnju, vodnih građevina za zaštitu i korištenje voda, pri uređenju bujica, vodnih građevina odnosno sustava za navodnjavanje i drugih vodnih građevina prema posebnom propisu,



- pri gradnji gospodarskih građevina namijenjenih isključivo za poljoprivrednu djelatnost i preradu poljoprivrednih proizvoda,
- pri gradnji objekata i uređaja komunalne infrastrukture,
- pri gradnji objekata prometne infrastrukture,
- pri gradnji igrališta za golf u užem smislu,
- pri gradnji građevina društvene infrastrukture,
- pri gradnji građevina za zaštitu i spašavanje,
- pri gradnji građevina koje služe za zaštitu tla,
- pri gradnji građevina za javne namjene u mjestima u kojima su te građevine uništene u oružanoj agresiji, te stanova i kuća za stradalnike Domovinskog rata,
- kad zahtjev za prenamjenu podnosi hrvatski branitelj iz Domovinskog rata koji je proveo u obrani suvereniteta Republike Hrvatske najmanje tri mjeseca ili član obitelji smrtno stradalog, zatočenog ili nestalog hrvatskog branitelja, ako nije prema posebnim propisima ostvario pravo na stambeno zbrinjavanje,
- pri gradnji stambene građevine kojom se rješava stambeno pitanje razvijene građevinske bruto površine do 400 m<sup>2</sup>, ako se gradi unutar građevinskog područja,
- pri gradnji stambenih objekata poticajne stanogradnje.

### **Raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države**

Poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države raspolaže se prema odredbama ovoga Zakona, a prema općim propisima o raspolaganju nekretninama, ako ovim Zakonom nije drugačije određeno. Odlukom kojom se odlučuje o vlasničkim i drugim stvarnim pravima na poljoprivrednom zemljištu u vlasništvu države obvezno se osigurava zaštita i unapređenje gospodarskih, ekoloških i drugih interesa Republike Hrvatske i njezinih građana.

Poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države raspolaže se na temelju Programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države. Programe donosi jedinica lokalne samouprave i Grad Zagreb za svoje područje uz suglasnost Ministarstva. Programima raspolaganja ne mogu se umanjivati poljoprivredne površine koje su u funkciji proizvodnje.

Poljoprivredno zemljište u vlasništvu države prodaje se, daje u zakup, dugogodišnji zakup i koncesiju za ribnjake fizičkim ili pravnim osobama na temelju Programa. Program treba sadržavati:

- ukupnu površinu poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države,
- podatke o dosadašnjem raspolaganju poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države,
- površine određene za povrat imovine oduzete za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine,
- površine određene za prodaju,



- površine određene za koncesiju za ribnjake,
- površine određene za dugogodišnji zakup,
- površine određene za zakup,
- površine određene za ostale namjene maksimalno do 5% ukupne površine poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države.

Minirane površine poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države moraju biti posebno označene i mogu se predvidjeti za zakup ili dugogodišnji zakup. Površine poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države koje su Programima predviđene za dugogodišnji zakup ne mogu se umanjivati. Površine poljoprivrednog zemljišta utvrđuju se u Programu prema podacima iz katastra, zemljišne knjige i dodatne dokumentacije.

Pašnjaci i livade u vlasništvu države koji se nalaze u zaštićenim područjima u nacionalnim parkovima i parkovima prirode, poljoprivredno zemljište koje je otkupila Agencija za poljoprivredno zemljište, poljoprivredno zemljište koje je otkupila Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama ne uvrštavaju se u Program.

Jedinice lokalne samouprave, odnosno Grad Zagreb, dužne su odrediti u Programu maksimalnu površinu koja se može prodati pojedinoj fizičkoj ili pravnoj osobi sukladno posebnoj odluci Vlade Republike Hrvatske. Jedinica lokalne samouprave, odnosno Grad Zagreb, može u svom Programu ograničiti maksimalnu površinu koja se može dati u zakup pojedinoj fizičkoj ili pravnoj osobi.

### *Zakup i prodaja*

Poljoprivredno zemljište u vlasništvu države prodaje se ili daje u zakup javnim natječajem koji se objavljuje putem javnih glasila i na oglasnoj ploči općine ili grada. Odluku o raspisivanju javnog natječaja za prodaju ili zakup poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države donosi općinsko, odnosno gradsko vijeće, odnosno skupština Grada Zagreba na čijem se području zemljište nalazi.

Prvenstveno pravo kupnje ili zakupa ima fizička ili pravna osoba koja je sudjelovala u natječaju, sljedećim redoslijedom:

1. nositelj obiteljskoga poljoprivrednog gospodarstva koji ostvaruje prava iz radnog odnosa radom u poljoprivredi na vlastitom gospodarstvu i upisan je u Upisnik poljoprivrednih gospodarstava,
2. pravna osoba registrirana za obavljanje poljoprivredne djelatnosti i nositelj obiteljskoga poljoprivrednog gospodarstva koji ostvaruje prava iz radnog odnosa radom izvan poljoprivrednoga gospodarstva, a poljoprivrednu djelatnost obavlja kao dopunsku djelatnost na vlastitom gospodarstvu i upisan je u Upisnik poljoprivrednih gospodarstava,
3. ostale fizičke ili pravne osobe koje se namjeravaju baviti poljoprivrednom proizvodnjom.

Ako je više osoba u istom redoslijedu prvenstvenog prava kupnje, odnosno zakupa, prednost se utvrđuje prema sljedećim kriterijima:



- a) dosadašnji zakupnik koji je uredno ispunjavao ugovorne obveze i koji je poljoprivredno zemljište koristio na temelju valjanog ugovora o zakupu,
- b) dosadašnji posjednik koji uredno obrađuje poljoprivredno zemljište i koji je platio sve obveze s osnova korištenja tog zemljišta,
- c) pravna ili fizička osoba koja je vlasnik gospodarskog objekta za uzgoj stoke, a ne ispunjava uvjete odnosa broja stoke i poljoprivrednih površina od najmanje 2,5 uvjetna grla po hektaru poljoprivrednih površina koje ima u posjedu a pogodne su za ratarsku i stočarsku proizvodnju,
- d) nositelj obiteljskoga poljoprivrednog gospodarstva koji je mlađi od 40 godina,
- e) poljoprivredno gospodarstvo kojem je odobren projekt u okviru Operativnog programa koji je donijela Vlada Republike Hrvatske iz područja poljoprivrede.

Ako je više osoba u istom redoslijedu prvenstvenog prava kupnje odnosno zakupa, prednost se utvrđuje prema sljedećim kriterijima:

- a) nositelj obiteljskoga poljoprivrednog gospodarstva koji ima prebivalište na području jedinice lokalne samouprave, odnosno Grada Zagreba, koji provodi natječaj,
- b) obiteljsko poljoprivredno gospodarstvo čiji nositelj ima završen poljoprivredni fakultet ili drugu poljoprivrednu školu,
- c) nositelj obiteljskoga poljoprivrednog gospodarstva koji je hrvatski branitelj iz Domovinskog rata koji je proveo u obrani suvereniteta Republike Hrvatske najmanje 3 mjeseca ili član obitelji smrtno stradalog, zatočenog ili nestaloga hrvatskog branitelja, a koji se bavi poljoprivrednom djelatnošću.

Iznimno, poljoprivredno zemljište u vlasništvu države može se prodati izravnom pogodbom, i to po dvostrukoj prosječnoj cijeni zemljišta. Poljoprivredno zemljište u vlasništvu države može se prodati izravnom pogodbom ako zainteresirana osoba podnese zahtjev kojemu priloži dokaz da je takva prodaja u interesu Republike Hrvatske.

Ugovor o zakupu poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države sadrži obvezno odredbe koje se odnose na:

- predmet zakupa,
- podatke iz zemljišne knjige i katastra zemljišta, odnosno katastra nekretnina o poljoprivrednom zemljištu,
- vrijeme trajanja zakupa,
- visinu i rok plaćanja zakupnine,
- opis i vrijednost objekata, uređaja i nasada te način njihova održavanja,
- vrijeme amortizacije nasada,
- prava i obveze zakupnika,
- namjenu korištenja zakupljenog zemljišta,



- razloge za odustanak od ugovora,
- razloge za raskid ugovora.

Zakupodavac mora raskinuti ugovor o zakupu u slučaju ako zakupnik:

- ne plati zakupninu dva puta uzastopno, osim u slučaju više sile
- ne koristi poljoprivredno zemljište u vlasništvu države kao dobar gospodar,
- ne ostvaruje gospodarski program,
- obrađuje poljoprivredno zemljište suprotno odredbama sklopljenog ugovora,
- daje zakupljeno zemljište u podzakup,
- bez odobrenja zakupodavca izvrši investicijske radove na poljoprivrednom zemljištu koji prelaze granice uobičajenoga gospodarstva ili promijeni način korištenja poljoprivrednog zemljišta,
- obavlja aktivnosti suprotno propisima o zaštiti prirode ili radnje koje imaju negativan utjecaj na bogatstvo ili stanje prirodnog područja, te ako na bilo koji način ugrožava opstanak prirodnih vrijednosti.

#### *Dugogodišnji zakup*

Dugogodišnji zakup poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države za poljoprivrednu proizvodnju (u daljnjem tekstu: dugogodišnji zakup) daje se na 50 godina. U dugogodišnji zakup daju se proizvodno-tehnološke cjeline koje obuhvaćaju katastarske čestice poljoprivrednog zemljišta koje su Programom predviđene za dugogodišnji zakup. Poljoprivredno zemljište u vlasništvu države koje je dano u dugogodišnji zakup ne može se davati u podzakup. Poljoprivredno zemljište u vlasništvu države daje se u dugogodišnji zakup javnim natječajem.

Prvenstveno pravo na natječaju za dugogodišnji zakup imaju pravne ili fizičke osobe koje su sudjelovale u natječaju sljedećim redoslijedom:

- pravni sljednik bivšeg korisnika poljoprivrednog zemljišta u društvenom vlasništvu koje je postalo vlasništvom države, pod uvjetom da je u posjedu tog zemljišta i da ga obrađuje
- pravna osoba registrirana za obavljanje poljoprivredne djelatnosti
- nositelj obiteljskoga poljoprivrednog gospodarstva koji ostvaruje prava iz radnog odnosa radom u poljoprivredi na vlastitom gospodarstvu i upisan je u Upisnik poljoprivrednih gospodarstava
- nositelj obiteljskoga poljoprivrednog gospodarstva koji je hrvatski branitelj iz Domovinskog rata, koji je u obrani suvereniteta Republike Hrvatske proveo najmanje 3 mjeseca ili član obitelji smrtno stradalog zatočenog ili nestaloga hrvatskog branitelja, a koji se bavi poljoprivrednom djelatnošću.

Ako je više osoba u istom redoslijedu prvenstvenog prava za dugogodišnji zakupi prednost se utvrđuje prema sljedećim kriterijima:



- vlasnik farme, koja sa zemljištem koje se daje u dugogodišnji zakup čini tehnološku cjelinu
- pravna ili fizička osoba koja namjerava:
  - a) graditi novi ili obnavlja postojeći objekt za uzgoj stoke,
  - b) podizati nove ili obnavljati stare trajne nasade,
  - c) baviti se sjemenskom proizvodnjom,
  - d) baviti se povrtlarskom proizvodnjom,
  - e) baviti se cvjećarskom proizvodnjom,
  - f) baviti se ostalom poljoprivrednom proizvodnjom.

Ugovor o dugogodišnjem zakupu obvezno sadrži odredbe o:

- poljoprivrednom zemljištu,
- vremenu trajanja dugogodišnjeg zakupa,
- načinu i uvjetima korištenja zemljišta,
- obliku, visini te načinu i rokovima plaćanja naknade za dugogodišnji zakup,
- razlozima odustanka od ugovora prije isteka vremena dugogodišnjeg zakupa,
- razlozima raskida ugovora,
- dopustivosti postavljanja gospodarskih objekata, pomoćnih uređaja i objekata za iskorištavanje zemljišta, ako su u skladu s propisima o prostornom uređenju i graditeljstvu, te njihovoj pripadnosti po isteku dugogodišnjeg zakupa.

Gospodarski program prilaže se ugovoru o dugogodišnjem zakupu i čini njegov sastavni dio, a ukoliko se on ne provodi u roku od tri godine od dana sklapanja, ugovor se može raskinuti. Gospodarski program sadrži: podatke o podnositelju ponude, opis gospodarstva, namjenu korištenja i lokalitet zemljišta, tehnološko-tehničke karakteristike gospodarskog rada i podatak o potrebnoj mehanizaciji za obradu zemljišta koje je predmet dugogodišnjeg zakupa i prikaz očekivanih troškova i prihoda, te posebnu naznaku kad se radi o ekološkoj proizvodnji.

#### *Koncesija za ribnjake*

Koncesija za korištenje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države za ribnjake daje se u skladu s odredbama zakona kojim se uređuju koncesije, te ovoga Zakona i ne može se davati u zakup ili potkoncesiju. Koncesija za ribnjake daje se na 50 godina. Ribnjak čini jedinstvenu tehnološku cjelinu i predstavlja poljoprivredno zemljište posebne namjene.

Osim navedenih pitanja, ovaj Zakon regulira i poslove i obaveze Agencije za poljoprivredno zemljište, raspolaganje privatnim zemljištem, kao i nadzor nad provedbom poslova propisanih ovim Zakonom.



## **SUBVENCije U HRVATSKOJ POLJOPRIVREDI I IZGLEDI U UVJETIMA PRISTUPA EU**

---

Osamostaljivanjem Hrvatske i ponovnim prihvaćanjem načela slobodne trgovine, poljoprivreda je, barem u političkim raspravama, dobila ulogu jednog od temeljnih oslonaca razvitka domaćeg gospodarstva. S jedne strane se domaću poljoprivredu nastoji zaštititi od znatno razvijenije zapadnoeuropske i potaknuti njenu konkurentnost; s druge se, pak, strane, kreatori agrarnopolitičkih mjera bore s uvjetima međunarodnih trgovinskih organizacija da se smanji domaća zaštita i da se poljoprivredno poslovanje što više prilagodi tržišnim načelima.

Posljednjih se godina poljoprivredna podrška našla na čelu međunarodnih političkih tema. U razvijenim zemljama je veći dio pozornosti usmjeren na trgovačke rasprave između SAD, Japana i Europske unije. Ti sporovi se usredotočuju na pitanje politike poljoprivrednog dohotka, subvencija, zaštite i pristupa tržištu. Upravo je ta zaštita poljoprivrednih proizvođača znatno poremetila nacionalnu i internacionalnu uporabu resursa, kao i poljoprivrednu trgovinu. Većina slabije razvijenih zemalja, naprotiv, nije bila u stanju priuštiti si proračunske troškove za opsežnu poljoprivrednu podršku i zaštitu. Ovakav nesklad u odnosu prema nacionalnim poljoprivredama posebno dolazi do izražaja u posljednjem desetljeću u vrijeme posljednjeg – i najvećeg – proširenja Europske unije.

Hrvatska je, premda još nije formalno članica, odavno uključena u taj proces. Kašnjenje u odnosu na ostale zemlje Srednje i istočne Europe može se pokazati korisnim: još uvijek nije kasno iskoristiti tuđa iskustva i ukazati na moguće probleme za domaću poljoprivrednu politiku.

### **Osvrt na dosadašnje subvencije u poljoprivredi RH**

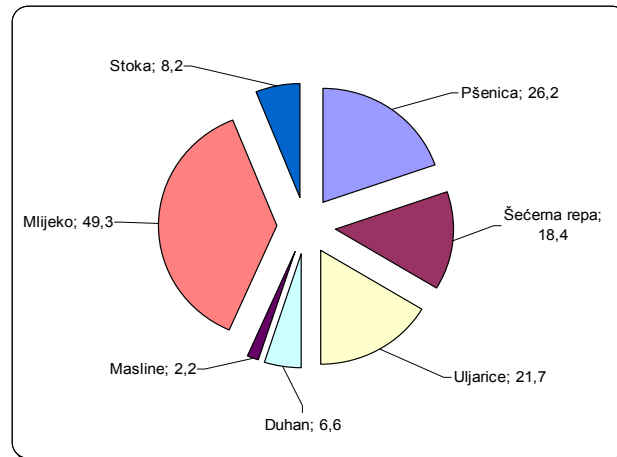
Od samog osamostaljenja, Vlada Republike Hrvatske, u suradnji s odgovarajućim ministarstvima, traži načine prilagodbe stare, naslijeđene agrarne politike novim, suvremenijim uvjetima poslovanja i razvitka gospodarstva u uvjetima međunarodne trgovinske liberalizacije. Međutim, s obzirom da je u to vrijeme veći dio agrarnopolitičkih mjera preuzet iz saveznog zakonodavstva, nije bilo bitnih promjena, osim onih koje su proizlazile iz prilagođavanja funkcioniranja zemlje kao samostalne države i uvažavanja specifičnosti nastalih zbog ratnih prilika. Cjenovni sustav temeljen na troškovnom načelu, s nedovoljnim uvažavanjem utjecaja svjetskog tržišta na domaće cijene, imao je za posljedicu lošu alokaciju resursa, odnosno ulaganja u djelatnosti i proizvodnje koja ih nisu opravdavala odgovarajućim stupnjem efikasnosti.

Početak devedesetih godina poduzimaju se prvi koraci ka trgovinskoj liberalizaciji, domaća politika se priprema za ulazak u Svjetsku trgovinsku organizaciju. Ovim zaokretom u postavljanju ciljeva nastoji se pomiriti težnja da, prema svjetskim trendovima i zahtjevima svjetskog tržišta, oslabi poljoprivredna zaštita, ali i da se pronađe ravnoteža u zaštiti domaćih poljoprivrednih proizvođača, prerađivača i potrošača koji su često oštećeni zbog općenito lošeg životnog standarda,



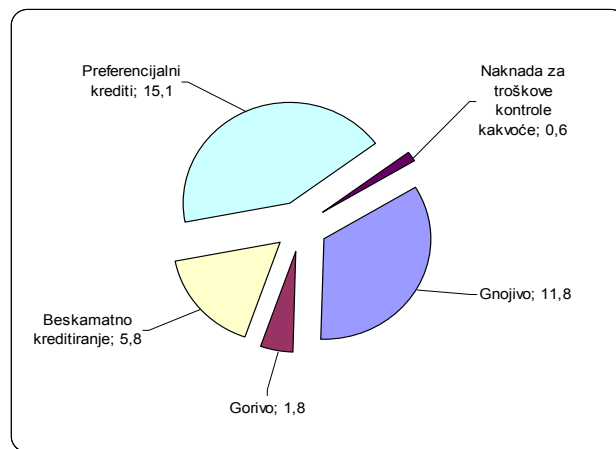


Sustav poljoprivredne zaštite u to doba temeljen je na sustavu zaštitnih cijena<sup>12</sup>, odnosno najnižih cijena po kojima se vrši otkup za robne pričuve i druge namjene, koje su se tijekom razdoblja hiperinflacije, službeno nanovo ustanovljavale neposredno prije žetve. Izravna podrška bila je ograničena na proizvode za koje se držalo da su strateški važni i čije je povećanje proizvodnje od nacionalnog interesa. Proizvođačke cijene tih proizvoda podržavale su se kombinacijom zaštitnih cijena, proizvođačkim poticajima (po proizvedenoj količini) i naknadama, te mjerama uvozne zaštite u vidu carina, uvoznih kvota i varijabilnih pristojbi (Franić, 1999).



**Slika 2: Proizvodno specifična potpora u poljoprivredi RH 1996.-1998. (mil. EUR)**

Izvor: Nacrt Nacionalnog programa za poljoprivredu i seoska područja, MPŠ RH.



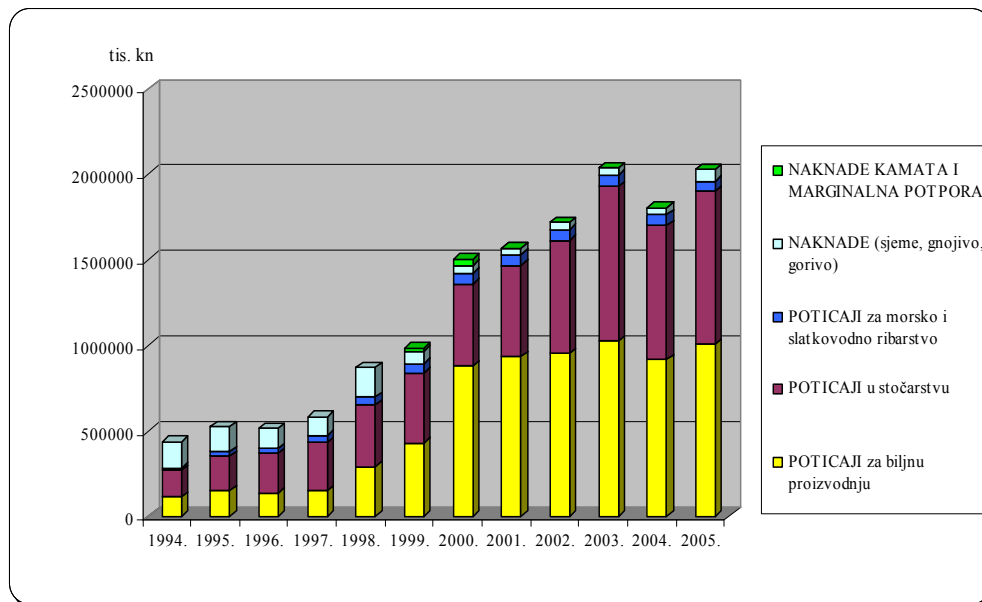
**Slika 3: Proizvodno nespecifična potpora u poljoprivredi RH 1996.-1998. (mil EUR)**

Izvor: Isti kao i za sliku 1.

<sup>12</sup> Prema Zakonu o društvenoj kontroli cijena (NN 26/93) i Zakonu o iznimnim mjerama kontrole cijena (NN 73/97).



Cjenovna reforma u agrarnoj politici započela je 1988. godine, u skladu s reformom trgovinske politike u okviru zahtjeva koje postavlja članstvom u Svjetskoj trgovinskoj organizaciji. Kako bi se poljoprivrednicima nadoknadili gubici zbog smanjivanja uvozne zaštite i pridruženih proizvođačkih cijena, uvedene su isplate po proizvodnim površinama za najvažnije kulture. Broj ratarskih kultura koje su obuhvaćene ovim mjerama porastao je na jedanaest, a i za petnaest višegodišnjih kultura je otada uvedena potpora za podizanje nasada. Izravne cjenovne subvencije za biljnu proizvodnju i sve subvencije za inpute su ukinute.<sup>13</sup> Te su reforme dovele do značajnog povećanja proračunskih izdataka (od 2,0% državnog proračuna u razdoblju 1995.-98. do 4,4% u 2000. godini). Sustav poticaja za stočarsku proizvodnju ostao je uglavnom isti, s proizvođačkim isplatama za mlijeko (45% od ukupnog proračuna MPŠ-a) i isplatama po grlu stoke, potporu selekcijskom uzgoju i istraživačkim ustanovama.



**Slika 4: Struktura isplaćenih poticaja u poljoprivredi RH**

Izvor: MPŠVG

Ova reforma je donekle riješila problem cjenovnih poremećaja znatnim smanjivanjem domaće potpore, a teorijski se očekivalo i da potrošači osjete koristi od nižih cijena hrane, Međutim, cjenovni poremećaji nisu nestali zbog neujednačenih razina potpore i brojnih promjena u kreiranju i primjeni novih kriterija koji su izazvali nesigurnost među proizvođačima. Jednako tako, zbog složenosti ovih mjera, s više od 50 različitih oblika isplata za biljnu proizvodnju i 70 različitih isplata za stočarstvo, jako su porasli administrativni troškovi. Novi model plaćanja po proizvodnoj površini pokazao se i kao uzrok proizvodne neučinkovitosti. Nacionalne "proizvodne kvote" su se ustanovljavale za

<sup>13</sup> Ostale su subvencije za gorivo i mineralna gnojiva putem poreznih olakšica, kao i regresi kamata za javno financiranje ruralnih kreditnih programa.



svaku kulturu, temeljem proračuna potrebne razine samodostatnosti (premda to nije bio cilj politike), a potom alocirane po županijama na osnovi prijašnjih proizvodnih razina. U praksi su se te kvote dodjeljivale proizvoljno i cijeli je sustav bio netransparentan, a od međunarodnih stručnjaka ocijenjen kao zaostatak iz razdoblja centralnog planiranja i u potpunosti suprotan načelima tržišne orijentacije. Kriteriji dodjeljivanja proizvodnih kvota nisu omogućavali prilagodbu proizvođača cjenovnim signalima s tržišta, a način isplate po proizvodnoj površini usporava razvitak konkurentnog tržišta poljoprivrednih inputa. Analize su pokazale da se, unatoč visokim proračunskim svotama isplaćenima za poljoprivredne potpore, učinci na poslovanje poljoprivrednika slabi<sup>14</sup>.

### Posljednje promjene u sustavu subvencioniranja u hrvatskoj poljoprivredi

Godine 2002. donesen je novi Zakon o državnoj potpori u poljoprivredi, ribarstvu i šumarstvu<sup>15</sup> koji "predstavlja krunu reforme sustava potpore" (Zelena izvješće, 2003.). Njime se nastoji pojednostaviti sustav potpore poljoprivredi, ujednačava visina poticaja po sjetvenoj površini i proširuje obuhvat površina za koje će se plaćati poticaji. Uz već postojeće poticaje proizvodnji, uvode se modeli potpore dohotku, kapitalnih ulaganja i ruralnog razvitka (Grahovac, 2003, Zelena izvješće, 2003.). Reformom je predviđeno postupno usklađivanje mjera poljoprivredne politike s politikom koja se provodi i koja će se provoditi u EU.

Ukratko, **model poticanja proizvodnje** je sličan dotadašnjem sustava poticaja, a cilj mu je poticanje profitabilnije proizvodnje komercijalnih poljoprivrednih gospodarstava. Ovu potporu mogu ostvariti samo gospodarstva upisana u Upisnik poljoprivrednih gospodarstava, a Zakonom se uvodi i obveza ulaska komercijalnih gospodarstava u sustav PDV-a. Za područja s težim uvjetima gospodarenja, kao i za ekološku proizvodnju, predviđeni su uvećani iznosi potpore. Za razliku od ovog modela koji spada u prvi stup (tržišno-cjenovnu potporu), ostala tri modela spadaju u mjere strukturne politike. **Model potpore dohotku** uveden je zbog potrebe osiguravanja dodatnog dohotka za mala nekomercijalna obiteljska gospodarstva, čiji su članovi starije životne dobi, ali još uvijek radno aktivni. Cilj modela je pomoć njihovom životnom standardu i stvaranje pretpostavki za postupno smanjenje njihove aktivnosti u poljoprivredi. **Model kapitalnih ulaganja** uveden je kako bi se unaprijedili uvjeti poljoprivredne proizvodnje na gospodarstvima, sudjelovanjem Ministarstva u zbližavanju poljoprivrednika i poslovnih banaka, odnosno sufinanciranjem ukupne vrijednosti investicija poljoprivrednika. Cilj mu je povećanje produktivnosti i konkurentnosti komercijalnih gospodarstava. Na kraju, **model ruralnog razvitka** je osmišljen za očuvanje i napredak seoskih područja i ruralnih vrijednosti, a u sebi sadrži tri programa: (1) očuvanje izvornih i zaštićenih pasmina, (2) marketinšku pripremu poljoprivrednih proizvoda i (3) razvitak seoskog prostora. U okviru ovog modela predviđeno je udruživanje sredstava iz državnog proračuna sa sredstvima županija, lokalne zajednice, korisnika i drugih mogućih izvora financiranja.

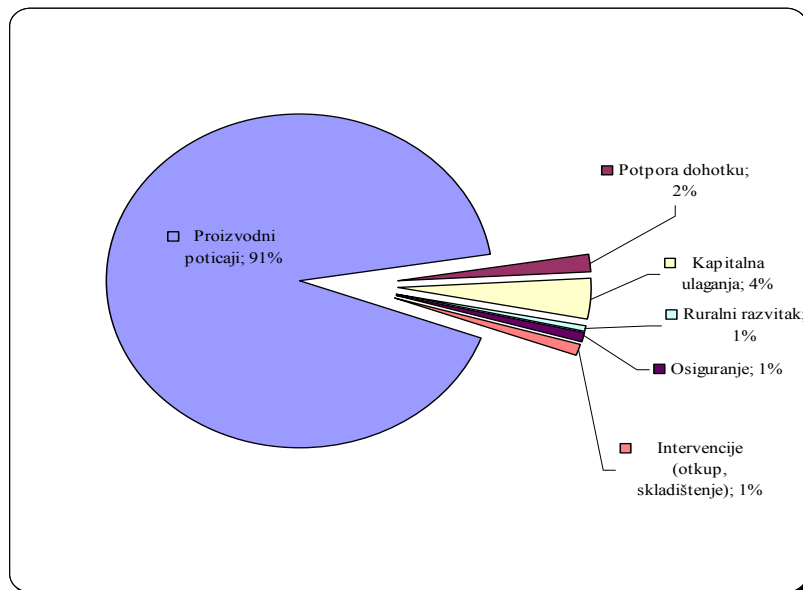
<sup>14</sup> Rezultati, mjereni pokazateljima državne intervencije, pokazuju visoko šticeći sektor, s prosjekom subvencijskih ekvivalenata od 26% za osnovne poljoprivredne proizvode, a za preradevine i do 40%. Većina ukupne podrške odnosila se na tržišno-cjenovnu podršku, a glavna mana takvog sustava je u tome što ne odražava regionalne razlike i dohodovne disparitete unutar poljoprivrednog sektora (Franić, 1999, 2003.)

<sup>15</sup> NN 87/02, izmijenjen i dopunjen NN 60/04.



Cilj je da se novom reformom preraspodijele sredstva za subvencije u u poljoprivredi u nove modele, uz postupno smanjenje udjela subvencija zabranjenih preuzetim međunarodnim obvezama. Reforma sustava novčanih poticaja i naknada u poljoprivredi i ribarstvu nužna je s gospodarskog, administrativnog, proračunskog i WTO stajališta (Zelena izvješće, 2003.). Očekuje se da će predložene promjene rezultirati povećanjem stvarne vrijednosti proizvodnje, pojednostavljenjem planiranja proračuna i njegove provedbe.

Ukupni proračun za državne potpore u poljoprivredi, ribarstvu i šumarstvu u 2003. godini iznosio je približno 2,3 milijarde kuna, što je bilo oko 90% ukupnog proračuna MPSVG-a. Unatoč deklarativnim nastojanjima preraspodjele sredstava, još uvijek su najvažnije proračunske stavke proizvodne subvencije u poljoprivredi. Procjenjuje se da je oko 98% sredstava isplaćeno za model poticanja proizvodnje, dok svaki od preostala tri modela sudjeluje u dijeljenju poljoprivrednog proračuna s udjelom manjim od 1%.



**Slika 5: Procjena državne potpore u poljoprivredi za 2003. godinu**

Izvor: Poljoprivredno okolišni program za Hrvatsku, 2004.

### Najnovija kretanja u subvencijskoj politici u EU

Sporazum o reformi Zajedničke poljoprivredne politike EU iz 2003. godine može se shvatiti kao treći dio neke vrste "trilogije" koja je počela s Mac Sharry reformom iz 1992. godine, a nastavila se Agendom 2000 iz 1999. godine<sup>16</sup>, u kojoj je Europska komisija uvela tzv. "Europski model" poljoprivrede. Značajke tog modela su konkurentan poljoprivredni sektor (neovisan o subvencijama), proizvodne metode koje rezultiraju kvalitetnim proizvodima koje skrbe o okolišu, jednostavnija i razumljivija poljoprivredna politika,

<sup>16</sup> The Mid-Term Review and CAP Reform. An Executive Briefing. An Agra Europe Special Study. Agra Europe (London) Ltd. England.



jasnije razdvajanje odgovornosti između EU i država članica i jasna korist za društvo od trošenja poljoprivrednog proračuna (Haynes, 2004).

Sve tri inicijative tražile su puteve odmaka od starog načina poticanja europskog poljoprivrednog tržišta, a prema potporama europskom poljoprivredniku; tražili su se načini da EU poljoprivredna podrška bude što usmjerenija na ciljne skupine i da što manje diskriminira korisnike. U isto vrijeme, pomoći koje se nude postaju sve usmjerenije na poticanje ruralnog razvitka i poljoprivrednog okoliša, više nego na samo podizanje poljoprivrednih dohodaka. Kao i u prethodne dvije reforme, reforma iz 2003. godine snižava tržišno-cjenovnu podršku i preusmjerava poljoprivrednu podršku u pravcu društvene pravednosti i prihvatljivosti za širok sloj urbanih poreznih obveznika. Novi sporazum, više nego prijašnje dvije reforme, donosi snažan zaokret u samoj prirodi ZPP-a i čini je više Europskom ruralnom, nego poljoprivrednom politikom.

Bit ove reforme, koja će se primjenjivati od 2005. godine je u tome da se postojeća izravna plaćanja vezana uz proizvodne aktivnosti, pretvaraju u jedinstveno plaćanje po gospodarstvu (*single farm payment*), tako da u ukupnoj potpori prevladava *dohodovna*, a ne *proizvodna* potpora<sup>17</sup>. Poljoprivrednik će dobiti potporu neovisno o proizvodnim aktivnostima, ali pod određenim uvjetima (očuvanje dobrog proizvodnog stanja zemljišta, uvažavanje zahtjeva očuvanja okoliša i zahtjeva zdravstvene zaštite ljudi i životinja itd.). Sva gospodarstva koja ostvaruju pravo na potporu, iznos do 5.000 € od ukupnog jedinstvenog plaćanja dobit će u potpunosti, ali za plaćanja iznad tog iznosa dobit će 95% vrijednosti (do 2007. godine), pri čemu će se razlika od 5% preusmjeriti u proračun za ruralni razvitak. Da bi ostvario ovakvu potporu, poljoprivrednik mora imati i pravo na potporu (ako je dobio bilo kakvo izravno plaćanje u razdoblju 2000.-2002.) i zemljište za koje se može ostvariti potpora.

### **Proširenje Unije i proračun Zajedničke poljoprivredne politike**

Kada je riječ o poljoprivredi, širenje Unije na istok predstavlja teret za Uniju, jer su nove članice zemlje čija je poljoprivreda po svim gospodarskim kriterijima daleko iza poljoprivrede petnaestorice. Najviše se to odnosi na subvencioniranje poljoprivrede kako bi se održala razina dohotka između poljoprivrednog sektora i ostalih gospodarstva. Proces prilagodbe agrarne politike zemalja koje su postale članice bit će vrlo težak pošto su razlike prethodne petnaestorice i novih članica vrlo velike. Poljoprivredno stanovništvo u Europskoj uniji čini između 5 i 6% ukupnog broja stanovnika, a poljoprivreda sudjeluje u bruto-nacionalnom proizvodu sa svega 2,5%. Novih 10 zemalja članica imaju i do 25% poljoprivrednog stanovništva, a poljoprivreda u formiranju BDP-a sudjeluje između 8-10% što pokazuje velike razlike u stupnju gospodarske razvijenosti a i razvijenosti poljoprivrede. Širenjem na istok, poljoprivredne površine su se povećale, poljoprivredna radna snaga udvostručila, a povećao se i broj potrošača za više od 100 milijuna. Najveći dio sredstava bit će utrošen za ujednačavanje poljoprivredne politike.

Naime, rasprave o posljednjoj reformi ZPP-a odigravale su se u isto vrijeme kada i konačni pregovori o uvjetima pristupa EU deset novih zemalja članica koje su to postale u svibnju

---

<sup>17</sup> Hrvatski model potpore dohotku uveden 2003. godine predvidio je smjer europske poljoprivredne politike (Haynes, 2004.)



2004. godine. Ključno pitanje pregovora o proširenju u domeni poljoprivrede bilo je pitanje izravnih plaćanja za nove članice. Komisija je predložila desetogodišnje prijelazno razdoblje za izravne potpore novim članicama, počevši sa samo 25% ukupne EU razine u 2004. godine, uz postupni rast do 100% do 2013. godine.

**Tablica 1: Raspored provođenja izravnih potpora u novim zemljama-članicama EU**

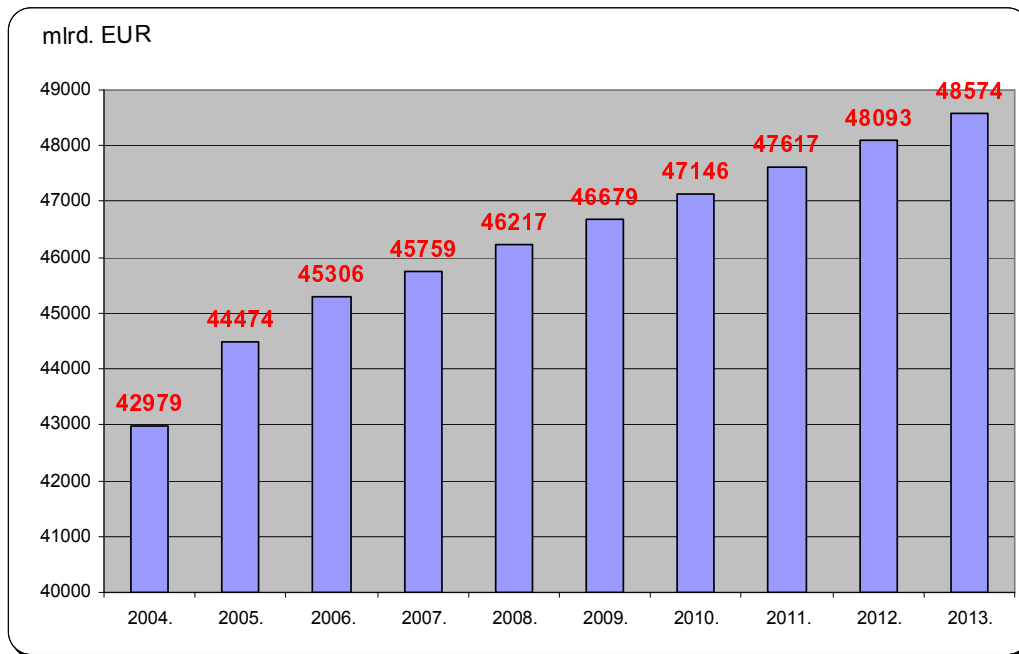
Godina	EU pomoć (% od ukupne EU razine)	Nacionalni plafoni (% od ukupne EU razine)	Ukupna maksimalna isplata (% od ukupne EU razine)
2004.	25	30	55
2005.	30	30	60
2006.	35	30	65
2007.	40	30	70
2008.	50	30	80
2009.	60	30	90
2010.	70	30	100
2011.	80	20	100
2012.	90	10	100
2013.	100	-	100

Izvor: The Mid-term Review and CAP Reform. An Executive Briefing, p. 28.

Nakon pregovora o proširenju, koji su zaključeni u prosincu 2002. godine, usvojen je složeni sporazum kojim je novim članicama dopušteno da nadoknade izravne isplate u iznosu do 30% osnovne EU stope, toliko dugo dok je osnovni doprinos ZPP manji od standardne EU stope. To znači da će poljoprivrednici 2004. godine stvarno primiti 55% od ukupne EU stope, umjesto 25% - toliko dugo dok će nacionalne vlade pronalaziti novac za popunjavanje te razlike. Ključni aspekt ovakvog dogovora je u tome da se isplate u EU-15 i novim članicama izjednače do 2010. godine. Alternativno, nove članice mogu iz vlastitog proračuna pokrivati razlike do razine nacionalne pomoći koju su osiguravale 2003. godine, uvećanu za 10%, s time da se ne prekorači osnovna EU-15 razina.<sup>18</sup>

Jedna od zadaća ove reforme bila je i dugoročna proračunska stabilizacija ZPP. Postignut je sporazum o zamrzavanju tržišne potpore tijekom razdoblja 2007.-2013, čime bi se dostigao maksimalni proračun od 48.574 mlrd. EUR-a za proširenu EU do 2013. godine. Ovi plafoni primjenjivali bi se za "Glavu 1a" EU proračuna, odnosno tržišnu potporu i izravne pomoći, a ne za potpore ruralnom razvitku.

<sup>18</sup> Ovo je prvenstveno iskoristila Slovenija, gdje su isplate nalik onima u okviru ZPP postojale i prijašnjih godina (tako da već 2004. godine pokrivaju do 85% ukupne pomoći, a do 2007. planiraju 100%).



Slika 6: Proračunski plafoni za potporu poljoprivredi (Glava 1a) ZPP-a, 2004.-2013.

Izvor: Mid-Term Review and CAP Reform, An Executive Briefing, 2003

Predviđanja troškova ZPP-a u znatnoj mjeri ovise o pretpostavljenom rastu poljoprivredne proizvodnje i kretanju svjetskih izvoznih cijena. Prema nekim istraživanjima (tablica 2), izdaci za poljoprivredu mogli bi se suočiti sa ozbiljnim deficitom prije 2007. godine.

Tablica 2: Struktura planiranih izdataka za poljoprivredu u EU

Mil. EUR, cijene 1999. god.	2004.	2005.	2006.
Zajednička poljoprivredna politika	1993	2054	2116
Izravna plaćanja	-	1188	1482
Ruralni razvitak	776	1266	1863
<b>Ukupno</b>	<b>2769</b>	<b>4508</b>	<b>5461</b>
Financijski izgledi	1897	3747	4147
<b>Deficit</b>	<b>-872</b>	<b>-761</b>	<b>-1314</b>

Izvor: European Commission, LEI estimates (Conjuncture, December 2002, p.22)

Održavanje ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima bio je prioritet reforme u okviru Agende 2000, uglavnom zato što novih deset zemalja-članica znatno više ovise o poljoprivredi kao izvoru zapošljavanja i ekonomskih aktivnosti od zemalja EU-15. EU odavno osigurava fondove za ruralni razvitak, no reformom iz 2003. godine povećava se održivost proračuna za ruralni razvitak. Očekuje se da će fond za ruralni razvitak porasti za



1,2 mlrd. EUR-a godišnje, kako bi do 2013. godine dosegno 13,2 mlrd. EUR-a. Fondovi za ruralni razvitak tradicionalno su iznosili najviše 10-11% proračuna ZPP, no očekuje se da će se taj udio udvostručiti putem sheme jedinstvenih isplata (*single farm payments*) i specifičnih fondova za ruralni razvitak koje će osiguravati EU ili države-članice. Istraživači upućuju na znatno izmijenjenu strukturu isplata u novih 10 zemalja-članica u skoroj budućnosti (tablica 3).

**Tablica 3: Raspodjela potpore u EU prije i poslije proširenja**

% od ukupne potpore	EU-15, 2003. godine	10 novih EU članica, 2006. godine
Izravna plaćanja	72	36
Tržišna potpora	23	21
Ruralni razvitak	6	43

Izvor: Jos Haynes: CAP seminar, MPŠVG, 21. siječanj 2004.

### Lekcije za hrvatsku poljoprivredu

S obzirom na strateško opredjeljenje hrvatske politike, dva su osnovna elementa koja u ovom trenutku određuju domaću poljoprivrednu politiku i temeljem kojih možemo predvidjeti njezin razvitak: (1) obaveze preuzete međunarodnim ugovorima, posebno sporazumom sa Svjetskom trgovinskom organizacijom i Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju s EU i (2) pretpostavka da će Hrvatska postati članicom EU oko 2009. godine.

Međunarodni ugovori prilično jasno definiraju vanjskotrgovinski režim poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima: smanjenje potpore i carinske zaštite u poljoprivredi, mogućnosti bescarinskog izvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda u zemlje EU<sup>19</sup>, a na uvoznoj strani daljnju postupnu liberalizaciju hrvatskog poljoprivrednog tržišta. Primjena trgovinskih koncesija za proizvode porijeklom iz zemalja EU-a u nekim je slučajevima imala i negativne učinke na naše tržište, a iscrpnim pregovorima i konzultacijama s predstavnicima Europske komisije dogovoreno je prilagođavanje uvjeta koji su donekle popravile te negativnosti<sup>20</sup>.

Pretpostavljajući da će Hrvatska postati članicom EU-a za nekoliko godina, ne smijemo zaboraviti činjenicu da se time gubi suverenost u donošenju odluka o domaćoj poljoprivredi. Nadalje, osim što se u pretprijetnom razdoblju trebamo dobro informirati o složenom sustavu Zajedničke poljoprivredne politike, treba računati s time da će se ZPP i nadalje razvijati kao odgovor na nove okolnosti. Izgledi sadašnjeg proračuna završavaju 2013. godine i prije toga se mogu očekivati daljnji prijedlozi reforme – moguće unutar nekoliko godina od hrvatskog ulaska u EU. U međuvremenu, Hrvatska mora osnovati nove institucije, usvojiti nove administrativne prakse i procedure, prilagoditi svoj sustav potpora

<sup>19</sup> Uz tri iznimke: vino, *baby-beef* i neke vrste riba i njihovih prerađevina.

<sup>20</sup> Posebno se to odnosi na mliječni sektor, gdje je zabilježeno izrazito povećanje uvoza sira, što je ozbiljno ugrozilo poslovanje hrvatskih tvrtki (Zeleno izvješće, 2003.).





i što prije otkloniti ograničavajuće čimbenike koji bi mogli utjecati na njezina buduća prava unutar ZPP. No, prije svega, treba ocijeniti našu vlastitu poziciju u odnosu na EU.

**Tablica 4: Republika Hrvatska i Europska unija**

	Europska unija (prije proširenja)	Hrvatska
Broj stanovnika	376 mil.	4,3 mil.
Veličina poljoprivrednog gospodarstva	18 ha	Popis poljoprivrede: 1,9 ha MPŠ: 2,4 ha, odn. 4,9 ha komercijalna
Udio poljoprivrede u BDP	0,6 – 6,8%	7,0%
Poljoprivredna bilanca <i>per capita</i>	-0,46 USD	-65,3 USD

Izvor: Isti kao za tablicu 3.

Temeljna pretpostavka za uspješnu provedbu reforme hrvatske poljoprivredne politike (s ciljem nadoknađivanja gubitaka poljoprivrednom sektoru uslijed smanjivanja carina) bilo je povećanje poljoprivrednog proračuna u ukupnom, tako da su, u odnosu na 1996. godinu, proračunska sredstva za poljoprivredu u 2003. godini povećana 3,7 puta (što je udio od 3,10% u ukupnom proračunu). Iako je razmjerno značenje poljoprivrede u razvijenim zemljama manje, udio njihovog poljoprivrednog proračuna u ukupnom je veći.

Za primjereniju usporedbu, uzimamo udio poljoprivrednog proračuna u ukupnom BDP-u zemlje. U zemljama OECD-a poljoprivredna potpora je 1999. godine iznosila 356 mlrd. USD, što je oko 1,4% njihovog ukupnog BDP-a. Noviji podaci govore da je taj udio smanjen i iznosi nešto više od 1,2%. Udio hrvatskog pročišćenog poljoprivrednog proračuna<sup>21</sup> u BDP-u u posljednjem razdoblju se povećava, tako da je od oko 0,5% godine 1997. dostigao 1,13% u 2003. godini, što je blizu prosjeku zemalja OECD-a (Zeleno izvješće, 2003.).

**Tablica 5: Udio pročišćenog poljoprivrednog proračuna u ukupnom BDP-u u Hrvatskoj**

Godina	BDP (kn)	Udio pročišćenog poljoprivrednog proračuna u BDP-u (%)
2001.	168.972.000.000	0,93
2002.	182.406.000.000	0,95
2003.	196.342.000.000	1,13

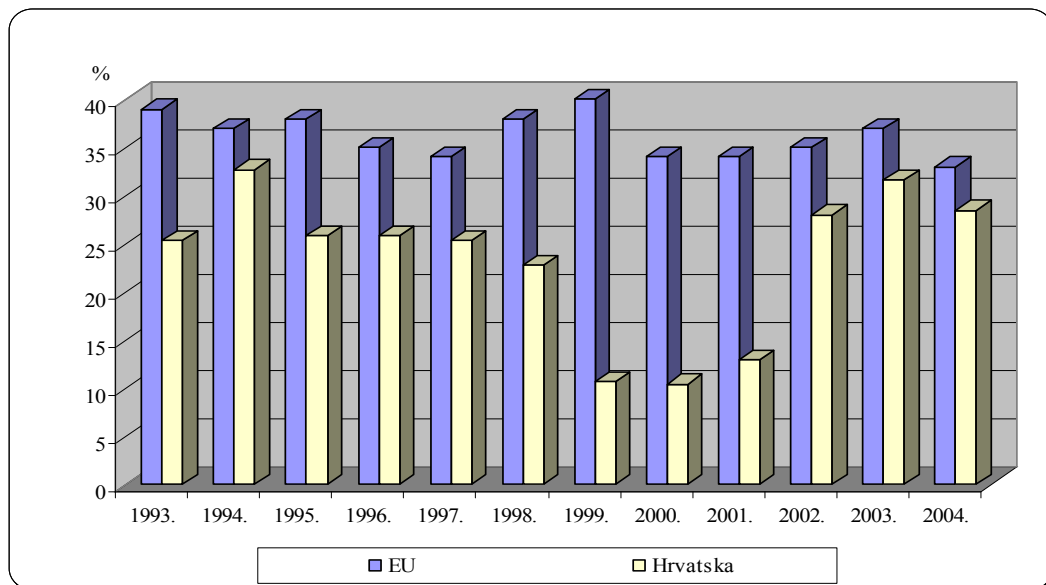
Izvor: MPŠ, Ministarstvo financija (Zeleno izvješće, 2003.)

<sup>21</sup> Pročišćeni državni proračun podrazumijeva sve nepovratne subvencije poljoprivrednim proizvođačima, sredstva za kreditiranje u poljoprivredi, te transfere ustanovama. U 2003. godini njegov udio u ukupnom poljoprivrednom proračunu iznosio je više od 94%.



Najvažnije stavke poljoprivrednog proračuna, što je već rečeno, odnose se na subvencije u poljoprivredi, od čega najviše proizvodne potpore. Sukladno preuzetim međunarodnim obvezama, u budućnosti će se nužno dio tih sredstava preraspodijeliti u nove modele, ponajprije model ruralnog razvitka, uz smanjenje udjela zabranjenih subvencija. Takav trend na tragu je i planiranih troškova Zajedničke poljoprivredne politike EU.<sup>22</sup>

Općeniti kriterij za EU članstvo je postojanje konkurentnog gospodarstva (Haynes, 2004.). Poljoprivredna politika, čiji je naglasak na izravnim plaćanjima, nije rezultirala povećanjem proizvodnje, konkurentnosti i pozitivnim ekonomskim učincima u poslovanju poljoprivrednika. Rezultati analiza učinaka državne intervencije u poljoprivredi (odnosno modela koji je vrijedio do 1999. godine), pokazali su visoku zaštitu sektora. Međutim, često niti znatne proračunske isplate nisu uspijevale nadoknaditi gubitke proizvođačima (Franić, 1999.). Općenito, poslije 1995. godine učinci zaštite hrvatske poljoprivrede slabe, a uzroci sniženja zaštite su uglavnom visoke cijene domaćih inputa i kretanja cijena na svjetskom tržištu.



**Slika 6: Ukupna podrška poljoprivredi u EU-15, Sloveniji i Hrvatskoj (PSE %)**

Izvor: Za EU-15: OECD, 2004; za Sloveniju: Volk, Tinca, 2004; Za Hrvatsku: izračun Franić.

Novija istraživanja (Swinnen, 2003) pokazuju da se zaštita poljoprivrede, mjerena PSE pokazateljem<sup>23</sup> u novim članicama EU-a kreće između 10 i 25%, no u zemljama EU-15 oko 40%. Jasno je da će Hrvatskoj biti vrlo teško sudjelovati u tržišnoj utakmici sa znatno razvijenijom i jače šticeenom poljoprivredom Zapadne Europe. Osim što ovakve ocjene ne

<sup>22</sup> Godine 1988. se za mjere ZPP-a izdvajalo oko 49% proračuna EU, a prije tog razdoblja čak i do 70% (Franić i Žimbrek, 2003.). Danas se, međutim, planira smanjivanje udjela ZPP-a u BDP-u EU (s 0,54% na 0,43% do 0,33%), kao i u EU proračunu i javnoj potrošnji, a predviđa se, kao što je već rečeno, i značajan zaokret u oblicima potpore poljoprivrednom sektoru.

<sup>23</sup> Producer Subsidy Equivalent – proizvođački subvencijski ekvivalent – jedinstven, brojčano izražen pokazatelj koji obuhvaća učinak tržišno-cjenovne potpore i proračunske transfere proizvođačima.



govore u prilog domaćem sustavu zaštite poljoprivrede, dodatan problem u budućim pregovorima o poljoprivredi s EU bit će upravo nedostatak usporedivih pokazatelja učinaka državne intervencije u poljoprivredi kojima se argumentiraju zahtjevi za domaćom potporom.

### Zaključak

Hrvatsko opredjeljenje da postane članicom EU određuje i njezin budući gospodarski razvitak, osobito u poljoprivredi. Kao članica EU, Hrvatska će biti dijelom jedinstvenog tržišta od gotovo 500 milijuna ljudi, bez ikakve unutarnje zaštite. Ključna riječ u pripremama za takve okolnosti bit će *konkurentnost*. Hrvatsku očekuje uređivanje u mnogim područjima – tržištu zemljišta i kapitala, strukturi gospodarstava, standardima kakvoće, obrazovanja – kako bi stvorila preduvjete za konkurentsku utakmicu. Nadalje, reforme Zajedničke poljoprivredne politike u potpunosti mijenjaju poznate sustave potpore poljoprivrednicima. Analitičari upozoravaju kako "Hrvatska treba u potpunosti razumjeti ova kretanja, tako da njezina politika u pretpristupnom razdoblju ne umanjí njezine potencijalne koristi kao zemlje-članice" (Haynes, 2004.)

Nove zemlje-članice EU su, pregovarajući o ulasku, očekivale koristi od visokih potpora kakve su uživali poljoprivrednici u EU-15. Međutim, proces proširenja poremetio je dotadašnji sustav financijske potpore poljoprivredi. Rezultati reforme ZPP iz 2003. godine još uvijek su neizvjesni, kako za proizvodnju, tako i za potrošnju i učinke na dohodak poljoprivrednika, jer se novi režim neće primjenjivati prije 2005. godine. Proširenje je dodatno zakompliciralo donošenje bilo kakvih jasnih zaključaka, budući da se novih 10 članica mora prilagoditi novom cjenovnom sustavu, novim standardima, pravilima i regulativi ispisanom na 80.000 stranica zahtjeva koje postavlja članstvo u EU.

Očekuje se da reforma ZPP može olakšati provedbu politike potpora ukoliko se prihvati model jedinstvenog plaćanja po gospodarstvu i to bez poticaja vezanih uz proizvodnju. Razina plaćanja za koja će Hrvatska ostvariti pravo, ovisit će o proizvodnim razinama i površinama (uz vjerojatno bazno razdoblje 2002.-2006.). Ostaje pitanje koliko se i kojim mjerama može potaknuti i povećati poljoprivredna proizvodnja u tako kratkom razdoblju. Reforma hrvatske poljoprivredne politike na dobrom je putu, iako još puno toga treba učiniti (npr. Upisnik poljoprivrednih gospodarstava, Agencija za plaćanja, zemljišne knjige – operativno su još jako daleko od predviđenog i potrebnog). Politika potpore u pretpristupnom razdoblju trebala bi se ujednačiti prema proizvodima, a smanjene isplate bi trebale osloboditi resurse za mjere strukturne politike od kojih se očekuje pozitivan učinak u podizanju konkurentnosti domaće proizvodnje.

S obzirom na neizvjesna očekivanja, nezahvalne su i prognoze. U međuvremenu, treba ozbiljno uzeti u obzir iskustva novih članica, koja nas upozoravaju na moguće opasnosti pri postizanju jednakosti u pregovorima: propuštanje poduzimanje inicijative u pretpristupnom razdoblju, propuštanje stvaranja zajedničke pregovaračke pozicije, propuštanje primjene ekonomskih analiza i argumenata.



## ZAJEDNIČKA POLJOPRIVREDNA POLITIKA EU (ZPP)

---

Rimskim ugovorom iz 1957. godine stvoren je temeljni okvir Zajedničke poljoprivredne politike. Ugovorom se reguliraju tri odrednice: prva je vezana za osnovni stav da se novostvoreno zajedničko tržište proširuje na poljoprivredu i trgovinu poljoprivrednim proizvodima, druga na funkcioniranje i razvoj tržišta poljoprivrednih proizvoda i treća na definiranje poljoprivrednih proizvoda.

ZPP se temelji na tri načela: a) slobodnom protoku poljoprivrednih proizvoda unutar EU, koji se dostiže zajedničkim EU cijenama, općom zabranom potpora, te usklađivanjem tehničkih propisa; b) povlasticama kojima proizvodi EU imaju prvenstvo na unutarnjem tržištu u odnosu na uvozne, što se postiže uvoznom zaštitom i c) zajedničkom financiranju poljoprivrednih programa.

### KRATKI POVIJESNI PREGLED RAZVITKA ZPP<sup>24</sup>

Izvorno je i Zajednička politika ribarstva činila sastavni dio ZPP-a, ali je 1970. godine osnovano zasebno zajedničko tržište. ZPP je veliki potrošač novca iz EU proračuna, a najviše je na nju potrošeno 1970. godine – na financiranje ZPP-a je potrošeno 87% EU proračuna.

Ukratko, povijest Zajedničke poljoprivredne politike je sljedeća:

- ❖ Rimski ugovor definira opće ciljeve ZPP-a (1957. godina);
- ❖ Načela ZPP-a postavljena su na Konferenciji u Stresi u srpnju 1958. godine;
- ❖ Godine 1960. šest zemalja-članica usvaja mehanizam ZPP-a, a dvije godine kasnije, 1962., ZPP stupa na snagu;
- ❖ 1962. Utemeljenje sustava Zajedničkog tržišnog organiziranja;
- ❖ 1964. Po prvi puta ustanovljene zajedničke cijene;
- ❖ 1968. Mansholtov plan;
- ❖ 1970.-80. Programi ruralnog razvitka;
- ❖ 1988. Briselsko Europsko vijeće (reformacija ZPP-a);
- ❖ 1992. Mac Sharry reforma ZPP-a;
- ❖ 1999. Agenda 2000, uz financijski sporazum 2000.-2006.;
- ❖ 2003. Srednjoročna revizija ZPP-a ("*Mid-term Review*").

---

<sup>24</sup> Madariaga European Foundation EU policy summaries, Brussels.



## **CJENOVNA POLITIKA**

Politika cijena temeljni je okvir na kojemu počiva ZPP. Dva su aspekta politike cijena: prvi se odnosi na politiku cijena na unutarnjem planu, a drugi na vanjskom. Na unutarnjem planu radi se o zajedničkim jedinstvenim cijenama izjednačenim na razini Unije, a na vanjskom o dodatnoj zaštiti od konkurencije izvana, što se postiže posebnim taksama – prelevmanima. Oni su zapravo razlika između zajamčenih i zajedničkih cijena. Ta cijena naziva se indikativnom cijenom koja je najniža granica cijena za poljoprivrednike u Uniji, odnosno predstavlja granicu razine podrške poljoprivredniku i zaštitu od vanjske konkurencije. Osim indikativne cijene u sustavu zajedničke poljoprivredne politike egzistiraju još interventna cijena, plafonirana cijena i svjetska cijena. Interventna cijena jest ona razina cijena ispod koje nije dozvoljen njihov pad. Sredstva za intervencije kako cijene ne bi pale ispod određene razine osigurava Fond za usmjeravanje i garancije u poljoprivredi - FEOGA. Fond preko kojega se vrši financiranje zajedničke agrarne politike sastoji se od dva dijela: a) sektora "garancije" i b) "orijentacije". Zadaća prvog sektora je financiranje upravljanja tržištem, a sredstva drugog sektora služe za financiranje zajedničkih troškova poboljšanja sektora poljoprivrede, povećanje proizvodnosti rada i strukturnim promjenama u poljoprivredi.

Mjere cjenovne politike postaju sve skuplje, te je dohodak u poljoprivredi niži nego u drugim sektorima gospodarstva. Raste i neravnoteža na svjetskom tržištu poljoprivrednih proizvoda, budući da zemlje s tržišnim gospodarstvom smanjuju uvoz, a povećavaju izvoz. Subvencijama koje su cilj povećanja agrarne proizvodnje zadatak je da "amortiziraju" razlike koje se javljaju u razini dohotka u poljoprivredi i dohotka u nepoljoprivrednim sektorima.

## **TRŽIŠNA I STRUKTURNA POLITIKA**

Tržišni dio zajedničke poljoprivredne politike ima cilj stabilizirati poljoprivredna tržišta i uvijek se potpuno financira od strane Odjela Garancije EAGGF fonda.

Početni cilj strukturne politike je bio ojačati strukturu gospodarstva kroz mjere kao što su investicijske pomoći, ali povećavajući otvorenost unutar politike kako bi se prepoznao položaj poljoprivrede u širem društveno-gospodarskom kontekstu ruralnog područja. Tradicionalna strukturna politika je financirana kroz Odjel upravljanja EAGGF fonda. Ali kako se pažnja javnosti i političara okrenula drugim aspektima poljoprivrede (osim zaštite hrane i osnovne proizvodnje), kao što su povećanje kvalitete okoliša, postaje raspoloživ i Odjel garancije (početno osiguran za zaštitu tržišta).

Pored tržišne politike i strukturna politika se proširila unutar politike ruralnog razvoja i unutar drugog stupa zajedničke agrarne politike. Unutar sadašnjih financijskih perspektiva, promatrajući razdoblje od 2000. do 2006. godine, izdaci za prvi stup tržišne politike će biti ograničen na 40 biliona EUR na godinu, potpuno financiran od strane Odjela garancije. Planirani izdatak za ruralni razvoj će biti 15 biliona EUR na godinu, skoro polovicu će zajednički financirati Odjel garancije i upravljanja, a druga polovica će biti iz državnog proračuna. Politika ruralnog razvoja pokriva 22 mjere u 9 širokih kategorija za koje države članice mogu odabrati kako će postaviti planiranje ruralnog razvoja koji će zadovoljiti njihove određene potrebe (pošumljavanje poljoprivrednog zemljišta i druge mjere šumarstva promatraju se kao pojedinačne kategorije).



## **POLITIKA RURALNOG RAZVOJA**

Ciljevi, nakon reforme Zajedničke agrarne politike, uvode politiku održivog ruralnog razvoja reguliran pomoću jedinstvenog zakonskog dokumenta koji će osigurati bolju povezanost između ruralnog razvoja te cjenovne i tržišne politike, te koji će unaprijediti sve aspekte ruralnog razvoja poticanjem sudjelovanja ruralnih aktera. Nova politika ruralnog razvoja, vezano uz poljoprivredne i druge aktivnosti teži:

- poboljšanju poljoprivrednog gospodarenja,
- osiguranju sigurnosti i kakvoće prehrambenih proizvoda,
- osiguranju dovoljnog i stabilnog prihoda poljoprivrednika,
- osiguranju izvještaja s obzirom na okolišne posljedice,
- komplementarnom razvoju i alternativnim djelatnostima koje uzrokuju zaposlenost, s osvrtom na sporu depopulaciju krajolika i jačanje ekonomske i socijalne kakvoće ruralnih područja,
- poboljšanju uvjeta života i rada, te izjednačiti mogućnosti za žene i muškarce.

U paketu Agende 2000 je prepoznata činjenica da zajedničku politiku ruralnog razvoja treba pratiti i dopuniti drugim instrumentima zajedničke agrarne politike, što će rezultirati ostvarenju ciljeva politike iz članka 33 (39) Ugovora. Agenda 2000 je uvela važne promjene poljoprivredno-strukturne i ruralne politike.

### a) Ciljevi:

- *Cilj 1* unapređuje razvojnu i strukturalnu prilagodbu regija u kojima je razvoj zaostao.
- *Cilj 2* pridonosi socijalnoj preobrazbi regija koje imaju strukturalne poteškoće drugačije od onih navedenih u cilju 1.
- *Cilj 3* pokriva sve mjere vezane za razvoj humanih resursa izvan regija cilja 1.

### b) Zajedničke inicijative

Zajednička inicijativa poznata kao LEADER je bila posebno dizajnirana 1990. godine kao model programa za zaštitu i razvoj lokalnih inicijativa ruralnog razvoja, s ciljem postavljanja zajedničke mreže grupa lokalnih akcija za budući prijenos znanja i razmjene iskustva.

Unutar LEADER I (1991-1993.) i LEADER II (1994-1999.) postoje mnoge ruralne zajednice (općine), potpomognute fondovima EU, kojima je bio onemogućen razvoj, uvođenje prakse i inovativnih pristupa za poticanje razvoja lokalne ruralne ekonomije. LEADER+, nova inicijativa financirana od strane EAGGF, teži budućim koracima. Cilj je osnažiti primjenu visoke kakvoće, jedinstvene strategije za integrirani održivi razvoj ruralnih područja. U smjernicama za LEADER+ Komisija predlaže podupiranje uspješnih ključnih obilježja



postojećeg LEADER pristupa, dok je LEADER+ ambiciozniji i prilagođeniji za izazove europskih ruralnih područja.

Tri su činitelja koja u novije vrijeme utječu na poljoprivrednu politiku Europske unije:

- a) reforma Zajedničke poljoprivredne politike
- b) širenje Unije na istok
- c) liberalizacija u trgovini poljoprivrednim proizvodima prema pravilima Svjetske trgovinske organizacije (WTO)

## **REFORMA ZAJEDNIČKE POLJOPRIVREDNE POLITIKE**

Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) počinje djelovati od 1962. godine, te se temelji na pet osnovnih principa: a) podržavanje jedinstvenih cijena za poljoprivredne proizvode, b) odgovornosti nadnacionalnih organa za ostvarivanje agrarne politike, c) zajednička regulativa u trgovini s trećim zemljama, d) slobodno kolanje poljoprivrednih proizvoda unutar Zajednice i e) zajedničko financiranje poljoprivrede.

Ciljevi ZPP-a su sljedeći: podizanje proizvodnosti rada u poljoprivredi, osiguranje zadovoljavajućeg standarda poljoprivrednog pučanstva, stabilizacija poljoprivrednog tržišta, osiguranje uravnotežene ponude i potražnje poljoprivrednih proizvoda, te osiguravanje prihvatljivijih cijena za potrošače.

Razlozi za reformu ZPP-a su u visokoj cijeni zaštitne politike koja se plaća iz proračuna Zajednice putem poreznih obveznika i potrošača kroz cijene poljoprivrednih proizvoda.

Ostali razlozi :

- mjere cjenovne podrške i subvencije dovele su do proizvodnje viškova poljoprivrednih proizvoda,
- nezadovoljstvo ZPP-ova koja je više išla u prilog bogatijim sjevernoeuropskim poljoprivrednicima, a manje poljoprivrednicima južne Europe,
- političke promjene u Istočnom bloku, stvaranje novih zemalja koje su se politički i ekonomski usmjerile k Europskoj uniji,
- pojačana svijest o opasnostima onečišćenja okoliša zbog intenzivne obrade tla, koja se stimulira kroz "proizvodne" subvencije.

Smisao je reforme u smanjenju cjenovne podrške te njezinom zamjenom izravnim kompenzacijama bez obzira na količine, te stimuliranju ekstenzivnog načina proizvodnje i biološki proizvedenim proizvodima. Pozitivni pomaci u reformi ogledaju se u ograničavanju rasta proizvodnje i izvoza, smanjenju interventnih zaliha, povećanju dohotka poljoprivrednika i ograničavanju rashoda za poljoprivredu.



Sadašnji sustav posljedica je dviju reformi: prva koja je započela 1992. godine zaokretom podrške od cjenovne ka izravnim plaćanjima: snižene su podržavane cijene, osmišljene odgovarajuće izravne naknade i uvedene nove mjere kontrole ponude. Kasnije promjene uključivale su pretvorbu promjenjivih uvoznih pristojbi u carinske ekvivalente, a primijenjene su 1995. godine kao dio obveza EU u okviru Sporazuma o poljoprivredi iz Urugvajskog kruga pregovora. Druga reforma ZPP-a, Agenda 2000. usvojena je 1999. godine i počela se primjenjivati početkom 2000. godine. Označila je zaokret EU od cjenovne podrške ka izravnim plaćanjima i prilagodbu mjera za nadzor ponude.

### **NEKI KLJUČNI SASTOJCI SPORAZUMA O REFORMI ZPP-a<sup>25</sup>**

Pojednostavljenje i rasparivanje – Shema jednostrukih isplata (*SPS* – "Single Payment Scheme")

- U načelu će sve glavne poljoprivredne subvencije (I. stup) biti zamijenjene novim oblikom jednostruke isplate, koje će države-članice EU moći uvesti od siječnja 2005. godine kao poticaje u sektoru govedarstva, ovčarstva i ratarstva. Takav sustav isplate pojednostaviti će administraciju subvencijskih shema u okviru Zajedničke poljoprivredne politike.
- Nove jednostruke isplate (*single farm payment*) temeljit će se na subvencijama koje su primljene u razdoblju 2000.-2002. godine i bit će vezane za zemljište koje se obrađivalo tijekom tog razdoblja; drugim riječima, bit će odvojene od sadašnje proizvodnje. Posebne odredbe primjenjivat će se na nove zemlje-članice za poljoprivrednu djelatnost tijekom tog razdoblja i sve do 31. svibnja 2003. godine.
- Pravo na isplate temeljit će se na uporabi zemljišta, ali će se moći prenijeti prodajom, neovisno o zemljištu. Poljoprivrednik će, međutim, moći tražiti isplate jedino na temelju određene zemljišne površine ukoliko aktivno obrađuje tu površinu.
- Države-članice će se moći odlučiti za jedino djelomično rasporeno plaćanje, tj. neke će se subvencije i dalje isplaćivati na osnovi broja grla ili površine. Dvostruki sustav bi, međutim, mogao zakomplicirati administraciju ZPP-a. Maksimalna dopuštena razina vezanih isplata specificirana je u sporazumu. Neke države-članice poput Francuske i Italije izjasnile su se za ovu opciju. Neke druge, poput UK preferiraju postupno rasparivanje.

Poštivanje standarda ("Cross-compliance")

- Po prvi puta, glavne subvencije će se izričito vezati uz udovoljavanje EU standardima koji se odnose na okoliš, zdravlje ljudi i životinja i dobrobit životinja. Specificirano je ukupno 18 propisa.
- Poljoprivrednici će također morati održavati zemljište u dobrom stanju za potrebe proizvodnje i zaštitu okoliša, kako definiraju zemlje-članice. Članice će

---

<sup>25</sup> Izvor: "Some Key Elements of the CAP Reform Agreement", EuroChoices, 2(2), 2003, p. 5.





morati obavljati inspekciju na uzorku gospodarstava (farmi) svake godine, kako bi se osiguralo da se standardi poštuju.

- Do 2007. godine mora se osnovati poljoprivredna savjetodavna služba od predstavnika članica, kako bi se poljoprivrednicima pomoglo u ispunjavanju obaveza.

#### Nacionalna omotnica

- Države-članice mogu davati dodatne isplate za poticanje specifičnih tipova poljoprivrednih djelatnosti koje su važne za zaštitu ili unaprjeđenje okoliša ili za poboljšanje kakvoće i marketinga (trženja) poljoprivrednih proizvoda.
- Takve isplate bi se financirale uz zadržavanje postotka od jednostruke poljoprivredne isplate (single farm payment); taj postotak nebi smio biti veći od 10% za sve sektore ili unutar specifičnog sektora.

#### Prilagođavanje i usklađivanje ("Modulation")

- U namjeri da se poveća financiranje za mjere ruralnog razvitka (*Rural Development Regulation Measures*) – tzv. II. stup, u čemu su poljoprivredno-okolišne mjere osnovni sastojak – obavezna prilagodba širom EU, odn. rezanje subvencija, uvedeno je po prvi puta. To će započeti u 2005. godini po stopi od %, rasti će do 4% u 2006. i 5% od 2007. godine nadalje.
- S ciljem financiranja shema ruralnog razvitka koje su ustanovljene prije 2006. godine, svaka država-članica može, uz slobodu regionalnog odlučivanja, nametnuti dodatne dobrovoljne prilagodbe.
- Prvih 5.000 € isplata po gospodarstvu bit će izuzeto od ovih prilagodbi.
- Djelokrug ruralnog razvitka je proširen tako da uključi sheme poticanja kakvoće, isplate za zaštitu zdravlja životinja i pomoć poljoprivrednicima u zadovoljavanju standarda koje postavlja EU zakonodavstvo.

#### Sektor mljekarstva

- Mliječne kvote – osnovna metoda ograničavanja proizvodnje mlijeka u EU – bit će zadržane do razdoblja 2014.-2015. Očekuje se da će mliječne kvote i nadalje ostati predmet rasprava.
- Glavno rezanje poticane cijene mlijeka – za više od 20% - dogodit će se postupno tijekom četiri godine, počevši od travnja 2004. godine.
- Djelomična naknada za smanjenje cijena ostat će vezana uz kvote, sve dok smanjenje cijena ne bude potpuno, što znači da se odvajanje od mliječne premije neće dogoditi do 2008. godine.



## ULOGA DRŽAVE U RURALNOM RAZVITKU

---

### DEFINICIJA POJMOVA

Danas još uvijek ne postoji jedinstvena definicija o pojmovima ruralnost, ruralno ili ruralni prostor iako su ruralna područja analizirana u mnogim zemljama već više desetljeća. Neki od razloga su i ovi:

1. razlika u percepciji ruralnog i ne-ruralnog, te elemenata koji karakteriziraju ruralnost (prirodni, ekonomski, kulturni itd.),
2. potreba za prilagodljivom definicijom prema «objektu» koji se analizira ili odgovarajućoj politici koja se provodi,
3. poteškoće pri sakupljanju važnih podataka na razini osnovnih geografskih jedinica (administrativnih jedinica, umreženih stanica, čestica itd.).

Uz **ruralnost** se obično vežu pojmovi poput seoska pripadnost, osobitost ponašanja u nekom geografskom prostoru, posebni životni stil, korištenje zemljišta, vrijednosti, vjerovanja ljudi koji žive u ruralnom prostoru.

U početku je postojala ideja da se pojmom «ruralno» opišu područja koja nisu «urbana». Međutim, s obzirom da je takva definicija pojednostavljena, postoji potreba da se ruralna područja jasnije definiraju u smislu povezanosti sa stanovništvom, aktivnostima koje stanovništvo obavlja (poljoprivreda i ostale specifične aktivnosti), okolišem, kulturom.

**OECD**<sup>26</sup> je razvio jednostavnu **definiciju ruralnih područja** kako bi se omogućila međunarodna usporedba ruralnih uvjeta i trendova, koja se pokazala korisnom unatoč velikim razlikama u ruralnim problemima, izglecima i nacionalnim politikama. Tako se područja s manje od **150 stanovnika/km<sup>2</sup>** smatraju ruralnim.

Drugi uobičajen način određivanja ruralnih područja jest prema **EU kriteriju** kojemu pripadaju područja s manje od **100 stanovnika/km<sup>2</sup>**.

Pojam **rast** podrazumijeva povećanje dimenzija neke nepromijenjene strukture, a **razvitak** je promjena strukture koja u pravilu slijedi rast. Tako u poljoprivredi rast znači količinsko povećanje već postojeće proizvodnje, dok razvitak označava promjenu samog sustava proizvodnje.

Dakle, **ruralni razvitak** može definirati kao interventni proces u kvalitativnom i kvantitativnom pogledu koji pridonosi poboljšanju života ljudi.

---

<sup>26</sup> Engl. OECD=Organisation for Economic Co-operation and Development – Organizacija za ekonomsku suradnju i razvitak



## STANJE RURALNIH PODRUČJA U SVIJETU

Općenito, specifični gospodarski uvjeti u ruralnim područjima rezultiraju manjim mogućnostima nego u urbanim područjima. Nadalje, ruralna područja su obično politički marginalizirana, pa ostavljaju vrlo malo mogućnosti ljudima da utječu na vladajuću politiku. Ekonomski i društveni razvitak se međusobno ne isključuju, već se nadopunjuju i isprepliću. Problem siromaštva u ruralnim područjima može biti riješen ukoliko razvijena poljoprivreda služi ljudima i obratno, ukoliko razvijena dobrobit ljudi omogućuje sudjelovanje i doprinose u razvitku poljoprivrede.

Prema opisu stanja Internacionalnog instituta za rekonstrukciju ruralnih područja (engl. IIRR – *International Institute of Rural Reconstruction*), koji se bavi integralnim ruralnim razvitkom u Zemljama Trećeg Svijeta (dijelovi Afrike, Azije i Latinske Amerike), ističe siromaštvo i glad kao najveće probleme tih zemalja, stoga se tamo polazi od pokušaja da se ljude uputi kako proizvesti kvalitetniju hranu, poboljšati kvalitetu zemlje itd. Tek kad se utaži glad i žeđ, može se ići korak dalje, tj. na edukaciju i promoviranje poboljšanja ostalih segmenta života kao što su sprječavanje (koliko je to moguće) pojave teških bolesti (najčešće AIDS), ravnopravnost spolova, školovanje djece, poboljšanje infrastrukture, promicanje kulturnih aktivnosti, uređenje okoliša, upravljanje poljoprivredom i resursima itd. Okoliš u ruralnim područjima zemalja Trećeg Svijeta zahtjeva prije svega temeljito čišćenje, u neki dijelovima i dezinfekciju, izgradnju odgovarajuće infrastrukture, pročišćavanje vode za piće, a tek tada može uslijediti dodatno uređenje u svrhu lijepog i privlačnog izgleda.

## STANJE RURALNIH PODRUČJA U EUROPI

Posljednjih godina u Europi se događaju društvene, ekonomske, ekološke i tradicionalne promjene na ruralnim područjima.

**Društvene promjene** se uglavnom odnose na odljev prebivališta iz ruralnog u urbano, pa raste broj stanovnika u seoskim područjima. To se može pripisati jeftinijem stanovanju, jeftinijoj radnoj snazi, dostupnosti građevinskog prostora, prirodnoj okolini, zajedničkom životu, prostoru za rekreaciju, seoskoj kulturi.

S obzirom da **ruralni prostor EU** pokriva oko **80%** površine s oko **25% stanovništva** i broj stanovnika na tim prostorima raste, svakako je potrebno raditi na tome da ono zadovolji raznolikost potreba i interesa ljudi, što Europski stručnjaci i čine.

U Zapadnoj Europi, u ruralnim područjima, situacija nije drastična kao u zemljama Trećeg svijeta, međutim i u tom dijelu se poduzimaju koraci u svrhu poboljšanja kvalitete života u ruralnim područjima.

**Ekonomске promjene** u ruralnim područjima očituju se kroz:

- pad broja zaposlenih u poljoprivredi,
- razne strukturne promjene,
- promjene na tržištu radne snage,
- rastuću potražnju turističkih i rekreacijskih djelatnosti na ruralnom području,



- rastuću potražnju tradicionalnih proizvoda i sl.

Ruralno područje doživljava i **ekološke i kulturne promjene** zbog sve prisutnije svijesti o zaštiti okoliša i očuvanju kulturne baštine.

Iako se govori o značajnim promjenama ruralnih područja, ne smije se zaboraviti da je poljoprivreda još uvijek važan prostorni, ekonomski, sociološki i kulturni element što znači da utječe na izgled prostora, gospodarsku razvijenost i način života stanovništva tj. **ruralno područje i poljoprivreda su međusobno isprepleteni.**

Isto tako, **društveni prioriteti** poljoprivrede se **mijenjaju** u prostoru i vremenu. Nekada su ti prioriteti bili prehrambena sigurnost stanovništva, a danas su to: kvaliteta hrane, briga za okoliš, uklapanje u ruralni prostor. Uz to danas se više govori o **konkurentnosti poljoprivredne proizvodnje** koja znači sposobnost proizvodnje dobra i usluge odgovarajuće kvalitete, odgovarajuće cijene u odgovarajuće vrijeme, tj. odgovor na potrebe potrošača učinkovitije nego što to čine drugi proizvođači. Pri tome je moderna zadaća poljoprivredne politike **uravnoteženo ulaganje** u potporu cjelokupnom razvitku.

Usmjeravanje ZPP<sup>27</sup> prema ruralnom razvitku počinje 1996. **deklaracijom u Corku** gdje se navodi na čemu ruralni razvitak mora biti baziran i što sve uključuje...»politika ruralnog razvoja mora biti temeljena na integralnom pristupu, koji obuhvaća zakonski i politički okvir: prilagodbu poljoprivrede i razvoja, ekonomsku diversifikaciju – posebno mala i srednja poduzeća i usluge u ruralnim područjima – upravljanje prirodnim resursima, poboljšanje okolišnih funkcija, promoviranje kulture, turizma i rekreacije».

Reformom **Agenda 2000** naglašava se potreba osiguranja usklađenog razvitka u svim ruralnim područjima EU tako da se:

- ojača poljoprivredni i šumarski sektor,
- poboljša konkurentnost ruralnog područja i
- očuva okolišno i ostalo ruralno nasljeđe.

Posljednjom reformom **MTR 2003 (Mid-Term Review)** nadopunjene su stare i donesene su nove mjere za okoliš, kvalitetu i dobrobit životinja te pomoć poljoprivrednicima u svrhu upoznavanja s novim proizvodnim standardima.

**Potpora ruralnom razvitku u okviru ZPP-a** općenito danas podrazumijeva:

- promjenu proizvodne strukture na poljoprivrednim gospodarstvima (prerada i marketing),
- uvođenje nove tehnologije i povećanje kvalitete proizvoda,
- diversifikaciju poslovnih aktivnosti uvođenjem dopunskih aktivnosti,
- održavanje i jačanje društvenih veza,
- poboljšanje radnih i životnih uvjeta jednako za žene i muškarce.

---

27 Engl. CAP (Common Agricultural Policy)= hrv. ZPP – Zajednička poljoprivredna politika



## TEMELJNI KONCEPTI ZA USPJEŠAN RAZVITAK RURALNOG PROSTORA

Za uspješno planiranje i odvijanje ruralnog razvitka, potrebno je uvažiti tri temeljna koncepta, a to su:

- **metodološki koncept:** seoski prostor i temeljna načela njegovog razvitka su jasno određeni,
- **koncept učinkovitosti:** društveno-gospodarski čimbenici na seoskom prostoru djelotvorno doprinose ukupnom gospodarskom rastu,
- **koncept jednakosti:** životni standard seoskog stanovništva ne zaostaje za onim gradskog stanovništva.

Glede metodološkog koncepta, u EU se ruralni razvitak prostorno temelji na regionalnoj podjeli država članica. Prema odgovarajućim kriterijima, regije se dijele na urbane i ruralne, i njihov se razvitak planira i podupire sukladno toj podjeli. Planiranje razvitka provodi se putem sedmogodišnjih planova ili programa, u kojima se posebno određuju ciljevi, prioriteti, mjere, korisnici, organizacija i provedba politike ruralnog razvitka za navedeno razdoblje. Programi ruralnog razvitka se donose na razini države ili regije, a za financiranje iz proračuna ZPP-e, odobravaju se na razini EU. Za provedbu planova i plasman sredstava odgovorne su nacionalne institucije koje moraju biti akreditirane pri Europskoj komisiji, što je u skladu s načelom decentralizacije financiranja.

Usvajanje ukratko opisanog sustava zahtijeva dobro poznavanje njegovog djelovanja i razvijenu institucijsku infrastrukturu, za što je potrebno određeno vrijeme. Što prije se na razini države ili regije počne razmišljati i djelovati prema načelima politike ruralnog razvitka EU, to će se prije stvoriti uvjeti za korištenje sredstava EU. U tom smislu, ruralni razvitak se ne može promatrati odvojeno od regionalnog razvitka, već se obje politike moraju nadopunjavati i usklađivati.

### Načela pristupa ruralnom razvitku

S procesom globalizacije, u protekla dva desetljeća uslijedilo je slabljenje institucionalne efikasnosti države, što je popratno uvjetovalo promjene u pristupu razvojnim pitanjima u smislu pomaka u smjeru lokalno-utemeljenih razvojnih inicijativa. Velik broj zagovornika je zagovarao razvitak «**odozgo**» (engl.=*development from above*, **top down** ili *center-down approach*). Međutim, nakon osamdesetih godina javljaju se sve snažniji otpori takvom razmišljanju kad se pokazalo da efekt širenja razvitka neće uslijediti iz razvijenih u nerazvijena područja i da centralizirani pristup «odozgo» više nije sposoban da se kao jedini sustav suoči sa sve većim i kompleksnijim razvojnim pitanjima. Promjena je imala za posljedicu predlaganje drugog pristupa, tzv. razvitak «**odozdo**» (engl.=*development from below* ili **bottom-up approach**), tj. decentralizirani pristup. Ta alternativna koncepcija razvitka «odozdo» bila je posljedica shvaćanja da razvojne inicijative moraju dolaziti «odozdo» tj. iz znanja, motivacije, povjerenja i snaga koje stoje na raspolaganju lokalnim razinama. Taj pristup ima vrlo veliki broj poklonika, na što su utjecala vrlo uspješna iskustva s lokalnim razvojnim inicijativama u velikom broju zapadnoeuropskih, ali i drugih zemalja. Naime, uslijedilo je saznanje da se uspješna strategija regionalnog razvitka može provoditi «odozdo», uzimajući u obzir identitet, tj. specifičnosti i individualnosti svake



pojedinačne regije. Ruralni razvitak nije moguć ukoliko ruralna populacija smatra da mora izvršavati zadatke koje joj je nametnula državna uprava (centar), stoga koncept ruralnog razvitka daje veliku važnost principu **decentralizacije i supsidijarnosti**. Supsidijarnost također označava pravo da se lokalna zajednica pobrine sama za sebe, tj. mogućnost rješavanja pitanja na razini regije u čije rješavanje država nema potrebu intervenirati jer poslove prepušta organizaciji nižega reda.

Uloga koju bi država u kontekstu *bottom-up* pristupa trebala imati jest stvaranje uvjeta za iskorištavanje ukupnog potencijala svih sektorskih politika, kao i lokalne i regionalne razine te za suradnju s drugim ciljnim skupinama i drugim zemljama.

**Partnerstvo** je jedan od osnovnih principa i lokalnog i regionalnog razvitka. Suradnja svih subjekata razvitka, tj. sudionika na određenom području pridonosi decentralizaciji, čime se poboljšava upravljanje razvitkom područja, jačanju odgovornosti, motiviranosti, samoinicijativi, poboljšanju kvalitete života, smanjenju nejednakosti u raspodjeli prihoda i olakšava integriranje lokalnog razvitka u razvojne planove na centralnoj razini. Princip partnerstva je osobito važan za područja koja zaostaju u razvitku s obzirom na to da olakšava zblizavanje malobrojnog seoskog stanovništva i efikasnije upravljanje oskudnim razvojnim resursima. Isto tako, njegova provedba u ruralnom području je značajna zbog toga što poboljšava protok informacija i olakšava pronalaženje rješenja za specifične potrebe sela.

Tradicionalni pojam ruralnog razvitka koristio se najčešće u vezi s razvojem poljoprivrede u širem smislu. U novije vrijeme ruralni razvoj uključuje i druge dimenzije razvoja koje su pretpostavka unapređenja sveukupnog života ljudi u seoskim područjima, ali valja još uvijek imati na umu da pitanje ruralnog razvitka nije moguće riješiti ako se stanje u seoskim područjima odvoji od problema poljoprivrede. Tek cjelovito osmišljen razvoj tj. **holistički pristup** ruralnom razvitku i realni razvojni programi mogu pomoći da se život u seoskim područjima izmjeni nabolje.

S obzirom da je poljoprivreda najvažnija djelatnost u ruralnom području i doprinosi njegovom razvitku važno je primijeniti strukturne postupke kako bi se postigli slijedeći ciljevi:

- poboljšanje **učinkovitosti i konkurentnosti**,
- poboljšanje **socioekonomske i/ili proizvodne strukture** u poljoprivredi,
- **potpore** različitim oblicima **udruživanja** proizvođača, prerađivača i potrošača,
- uvođenje i potpora načinima gospodarenja, koji su prihvatljivi za **okoliš** i čuvaju **krajobraznu vrijednost** prostora.

### **Integralni ruralni razvitak**

Sve više se javlja potreba razmišljanja o ruralnom razvitku na **cjelovit** način kako bi se uočila isprepletenost stvari u njihovoj sistemskoj povezanosti i uskladili racionalni i intuitivni način razmišljanja. Razmišljanje o jednom segmentu, a da se u obzir ne uzme cjelina, donosi uvijek nove nevolje.

Različiti autori različito interpretiraju integralni ruralni razvitak, ali u suštini se taj pojam svodi na proces u službi **društvenih, ekonomskih i okolišnih ciljeva** koji rezultira



jednakom koristi za ta tri cilja, a uz istovremeno izbjegavanje nastanka šteta. Dakle, može se reći da integralni ruralni razvitak objedinjuje ekološke, ekonomske i društvene interese u ruralnim područjima na realan i uravnotežen način. Bit tog pristupa je da se umjesto parcijalnih i neusklađenih razvojnih aktivnosti u prostoru i vremenu, oblikuje razvojni program, koji istovremeno zadire u sva područja života na selu. Programi ruralnog razvitka moraju pokrivati temeljna područja djelovanja, a to su: gospodarstvo i infrastruktura, društvene djelatnosti, međuljudski odnosi i kultura i organizacija uređenja okoliša. Ruralna područja treba promatrati odvojeno i za njih predlagati određene razvojne programe. Model integralnog ruralnog razvitka je izuzetno zahtjevan, jer traži sinkronizirano djelovanje stručnjaka iz različitih područja.

## RURALNI RAZVITAK U REPUBLICI HRVATSKOJ

### Ruralni prostor Republike Hrvatske

U Hrvatskoj se pod ruralnim područjima u najširem smislu smatraju područja izvan urbanih zona. Ruralni prostor određuju tri značajke: gustoća naseljenosti, način uporabe zemljišta i identitet zajednice. Tipična ruralna područja imaju nisku gustoću naseljenosti i većina raspoloživog zemljišta se koristi za poljoprivredu ili šumarstvo. S obzirom da ruralna područja u Hrvatskoj nisu konkretno definirana, kao kriterij određivanja uzima se gustoća naseljenosti prema OECD-u (<150 st/km<sup>2</sup>) ili gustoća naseljenosti prema EU (<100 st/km<sup>2</sup>).

**Tablica 2: Ruralni i urbani prostor Republike Hrvatske**

	OECD - kriterij		EU - kriterij	
	km <sup>2</sup>	%	km <sup>2</sup>	%
Broj naselja				
Ruralni prostor	51.872	91,6	47.895	84,6
Urbani prostor	4.731	8,4	8.708	15,4
Ukupno	56.603	100,0	56.603	100,0

Izvor: MPŠVG, 2005. (SAPARD PROGRAM)

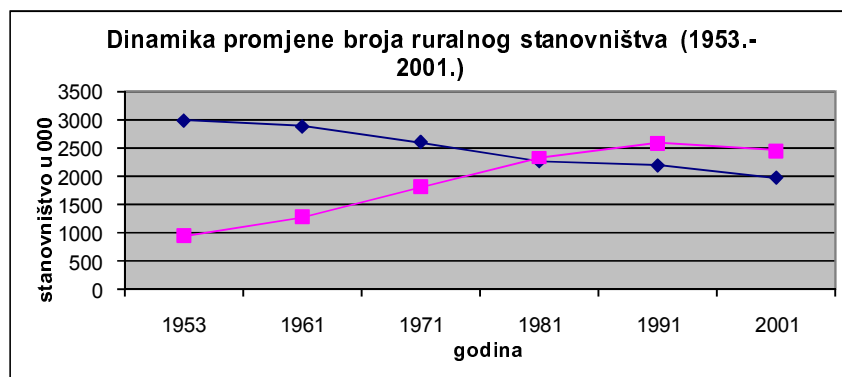
Prema kriteriju OECD-a Hrvatski ruralni prostor pokriva 91,6% ukupnog prostora s gustoćom naseljenosti od 41 stanovnik/km<sup>2</sup>, dok je prema istom kriteriju gustoća naseljenosti urbanog prostora 491 stanovnik/km<sup>2</sup>. Prema strožem kriteriju EU na ruralnom prostoru živi 84,6% stanovnika i prisutna je izrazito niska gustoća naseljenosti od oko 34 stanovnika/km<sup>2</sup>, a gustoća naseljenosti urbanog prostora je 324 stanovnika/km<sup>2</sup>.



### Ruralno stanovništvo Republike Hrvatske

Popisi stanovništva iz prošlog stoljeća bilježe konstantan **pad broja ruralnog stanovništva**. Rane šezdesete godine donijele su sa sobom intenzivniju urbanizaciju i povećanje stanovništva u urbanim područjima.

Ruralna područja bila su mjesta emigracije, osobito nerazvijena planinska područja, priobalni pojas i otoci kao i nizinska područja Slavonije i Baranje. Podatak iz 1953. godine pokazuje udio od 75,8% ruralnog stanovništva u ukupnom, dok je udio istog u 1981. iznosio 51,6%. Popisi stanovnika koji su se vršili 1991. i 2001. godine, bilježe nadalje **nepovoljne demografske promjene u ruralnim prostorima**. Te promjene djelomično su posljedica ratnih zbivanja u devedesetim godinama koja su pogoršala dotada već ionako narušenu demografsku situaciju. Ruralno stanovništvo se i dalje smanjuje apsolutno i relativno. Početkom 1991. godine u ruralnim prostorima živjelo je 2.187.000 stanovnika ili 45,7% ukupnog stanovništva RH, dok Popis stanovništva iz 2001. bilježi 1.971.005 seoskog stanovništva ili 44,4% ukupnog. Prema kriteriju OECD-a RH ima 47,6%, a prema kriteriju EU-a 36,8% ruralnog stanovništva.



Slika 7: Dinamika promjene broja ruralnog stanovništva

Izvor: prilagođeno prema: Žimbrek i Žutinić (1996).

U Hrvatskoj se 2001. godine koriste tri kriterija za izračun broja stanovnika u ruralnom i urbanom području, pa se prema odabranom kriteriju ti brojevi i postoci ponešto razlikuju.

Tablica 3: Ruralno stanovništvo u RH (1991.-2001.)

Stanovništvo	1991.		2001.					
			Administrativni kriterij		OECD - kriterij		EU- kriterij	
	broj	%	broj	%	broj	%	broj	%
Ruralno	2.187.060	45,7	1.971.005	44,3	2.112.085	47,6	1.608.910	36,3
Urbano	2.597.205	54,3	2.466.455	55,7	2.325.375	52,4	2.828.550	63,7
Ukupno	4.784.265	100,0	4.437.460	100,0	4.437.460	100,0	4.437.460	100,0

Izvor: MPŠVG, 2005.





Područje RH podijeljeno je administrativno na 545 jedinica lokalne samouprave, od čega 123 grada i 423 općine, 21 županija (uključujući grad Zagreb) s ukupno 6.759 naselja (stanje na dan Popisa 2001.). Prema administrativnom kriteriju stanovnici općina su svrstani u ruralno stanovništvo, a stanovnici gradova u urbano stanovništvo.

Od nekada dominantnog društveno-gospodarskog sloja, danas **poljoprivredno stanovništvo** sudjeluje sa svega **11% u ukupnom seoskom stanovništvu** s izraženim regionalnim razlikama u njegovom prostornom rasporedu. Također su uočljive i regionalne razlike u prostornom rasporedu poljoprivrednog stanovništva, npr. Bjelovarsko-bilogorska županija ima natprosječan udio (20,7%) poljoprivrednog u ukupnom stanovništvu, a u području koje administrativno pokriva Grad Zagreb ima svega 0,6% tog stanovništva.

U međupopisnom razdoblju nastavlja se kretanje i **demografsko starenje** ruralnog stanovništva tj. izrazito nepovoljan odnos između mladog i starog stanovništva. Takva narušena biološka struktura sela nosi sa sobom daljnje negativne posljedice kao što su pad nataliteta, nesposobnost obnavljanja ruralnih zajednica, pad vitalnosti, pad opće stope ekonomske aktivnosti kako ruralnog tako i ukupnog stanovništva RH.

Jedan od značajnih pokazatelja stanja ruralnog područja je i njegova **obrazovna struktura**. Razina školske naobrazbe ruralnog, a naročito poljoprivrednog pučanstva nije u skladu s potrebama uvođenja novina i oblikovanju kulturne inovativnosti koja omogućuje uspješno i racionalno korištenje razvojnog i gospodarskog potencijala, brže prilagođavanje promjenama, osiguranje prihvatljive kakvoće života i razine socijalne sigurnosti. Naime, u hrvatskom ruralnom području (i poljoprivredi) i dalje se bilježi razmjerno vrlo **velik udio nepismenih** i stanovništva s nezavršenom osnovnom školom dok su visoko obrazovane skupine marginalne. Čak nešto više od ¼ ruralnog stanovništva nije završilo osnovnu školu. Gotovo isti udio su i osobe koje su završile osnovnu školu. Neodgovarajuća obrazovna struktura ruralnog stanovništava znatno će otežati društveno-gospodarski razvoj ruralnih područja i uzrokovati daljnje zaostajanje ruralnog nad urbanim stanovništvom.

### **Dostupnost infrastrukture u ruralnom području RH**

Osnovna karakteristika hrvatskih ruralnih područja je **loš pristup lokalnog stanovništva temeljnoj infrastrukturi** što dokazuju pokazatelji opskrbljenosti ruralnog stanovništva infrastrukturom koji su niži u urbanim nego u ruralnim područjima (broj telefona na 1000 stanovnika, broj poštanskih ureda na 1000 stanovnika, gustoća cesta i željezničkih pruga na 100 km<sup>2</sup> itd.). Isto tako, životni uvjeti ruralnog stanovništva su u većini regija mnogo lošiji u usporedbi s onim u urbanim područjima (npr. broj ljudi po boravištu je u većini slučajeva veći u ruralnom području u usporedbi s urbanim područjem u istoj županiji). Nadalje, pristup kućanskim pogodnostima, npr. opremljenost prebivališta WC-om, kupaonicom, električnom energijom, vodom, kanalizacijom, itd. u ruralnim je kućanstvima puno lošija u usporedbi s urbanim kućanstvima.

Prisutna je i **slabo razvijena mreža lokalnih cesta**. Podaci o cestama govore da je svega 18% cesta ruralnih područja u dobrom stanju.



## NORMATIVNA I INSTITUCIJSKA POLITIKA U KONTEKSTU RAZVITKA RURALNIH PODRUČJA

### Normativna politika

Kako bi se stvorio pravni okvir za provedbu mjera poljoprivredne politike, u srpnju 2001. godine stupa na snagu **Zakon o poljoprivredi**<sup>28</sup> kojim se formalno objedinjuju i određuju temeljni sadržaji u poljoprivredi. S obzirom na činjenicu da je preduvjet svim strukturnim mjerama u ruralnom prostoru i poljoprivredi jasno definirana zemljišna politika, **Zakonom o poljoprivrednom zemljištu**<sup>29</sup> definira se zaštita poljoprivrednog zemljišta, način korištenja, promjena namjene, raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države i nadzor. Slijedeće godine (2002.) usvojen je i strateški dokument **Strategija poljoprivrede i ribarstva Republike Hrvatske**<sup>30</sup> koja obuhvaća cjeloviti prikaz i ocjenu postojećeg stanja poljoprivrede i ribarstva. Okosnicu strategije činila je postojeća službena strategija iz 1995. godine. Novost ciljeva u odnosu na prethodnu strategiju je isticanje domaće, konkurentne proizvodnje u zadovoljenju potreba za prehrambenim proizvodima, kao i proširenje ciljeva na sveukupni ruralni prostor, sukladno određenjima ZPP EU.

Istodobno se usvaja **Zakon o državnoj potpori u poljoprivredi, ribarstvu i šumarstvu**<sup>31</sup> kojim se uvode modeli državne potpore ovim sektorima. Osim već poznatog modela poticanja poljoprivredne proizvodnje, uvode se nove mjere strukturne potpore u poljoprivredi i ruralnom prostoru kroz model potpore dohotku, kapitalnih ulaganja i ruralnog razvitka. Ključni dio reforme sustava potpore su utvrđivanje razlike između komercijalnih gospodarstava koja proizvode za tržište i nekomercijalnih gdje je veći dio proizvodnje potrošen na obiteljskom gospodarstvu, ali i poboljšanje uvjeta poljoprivredne proizvodnje i cjelokupnog života na selu. **Model ruralnog razvitka** predviđa tri programa:

- 1) **razvitak seoskog prostora** kojemu je cilj održivi razvitak seoskih područja osiguranjem primjerenih radnih i životnih uvjeta i očuvanjem prirodnog i kulturnog nasljeđa,
- 2) **očuvanje izvornih i zaštićenih pasmina** kojemu je cilj unapređenje proizvodnje hrvatskih izvornih i zaštićenih pasmina domaćih životinja i očuvanje genetske i biološke raznolikosti,
- 3) **marketinška priprema poljoprivrednih proizvoda** kojemu je cilj poticanje i olakšavanje prodaje poljoprivredno-prehrambenih proizvoda.

Način i postupak provedbe programa razvitka ruralnog prostora određen je i **Pravilnikom o provedbi programa razvitka seoskog prostora**<sup>32</sup> koji donosi deset mjera za koje se daje potpora.

---

28 NN br. 66/01, 83/02.

29 NN br. 66/01, 87/02, 48/05.

30 NN br. 89/02.

31 NN br. 87/02, 117/03, 82/04.

32 NN br. 71/05.



Osim spomenutih općih dokumenata koji se odnose na cjelokupni hrvatski ruralni prostor, postoje i zakoni koji uvažavaju regionalne specifičnosti, a to su:

a) **Zakon o brdsko-planinskim područjima**<sup>33</sup> kojim se uređuju poticajne mjere za demografsku obnovu, gospodarski rast i održivi razvitak, te stvaranje preduvjeta za rješavanje socijalnih prilika i podizanje životnog standarda stanovnika u brdsko-planinskim područjima.

b) **Zakon o područjima od posebne državne skrbi**<sup>34</sup> doživio je više izmjena, ali u suštini se odnosi na utvrđivanje područja o kojima se posebno skrbi i radi na otklanjanju posljedica rata, bržem povratku prognanika i izbjeglica, poticanju demografskog i gospodarskog napretka i postizanju što ravnomjernijeg razvitka svih područja Republike Hrvatske.

c) **Zakonom o otocima**<sup>35</sup> su otoci obilježeni kao hrvatsko prirodno bogatstvo i kao takvi su od posebnog interesa za državu i imaju njezinu osobitu zaštitu. Država se obavezuje podupirati programe koji čine otočni razvitak održivim.

Organizacija za poljoprivredu i hranu Ujedinjenih naroda (FAO UN) u suradnji s Ministarstvom poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva (MPŠVG), pokrenula je godine 2002. projekt izrade **Strategije ruralnog razvitka za Hrvatsku** prema kojoj su postavljena četiri strateška cilja za seoska područja:

- a) promicanje kakvoće života i smanjenje razlike u odnosu na gradska područja,
- b) pretvaranje sela u privlačna mjesta za život i rad s jednakim mogućnostima za sve,
- c) razvoj seoskih područja treba pridonositi razvitku ukupnog gospodarstva održavajući dinamične veze sa selima, manjim gradovima i urbanim središtima,
- d) poboljšanje osposobljenosti za praćenje suvremenih kretanja i za uspješno uključenje u tržišno gospodarstvo.

Strategija ruralnog razvitka u ovom trenutku nije službeno usvojena i nažalost ne upotrebljava se u dovoljnoj mjeri pri izradi planskih i programskih dokumenata osim dijela analize stanja koji je iskorišten za program SAPARD<sup>36</sup>: Program za poljoprivredu i ruralni razvitak 2005.-2006. Isto tako se još uvijek očekuje usvajanje **Nacionalnog programa za poljoprivredu i seoska područja**, dokumenta prema kojem se provodi poljoprivredna politika u smislu konkretizacije mjera, vremenskog slijeda i rokova ostvarenja ciljeva, očekivanih učinaka kao i iznosa i izvora novčanih sredstava za provedbu mjera.

33 NN br. 12/02, 32/02, 117/03.

34 NN br. 26/03

35 NN br. 34/99, 149/99, 32/02, 49/03, 33/06.

36 Engl. SAPARD=Special Accession Program for Agriculture and Rural Development – Posebni pristupni program za poljoprivredu i ruralni razvitak



## Institucijska politika

Institucije odgovorne za poljoprivredu i ruralni razvitak su:

- Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva,
- Agencija za plaćanje,
- Hrvatska agencija za hranu,
- Inspekcijske službe,
- Poljoprivredno savjetodavna služba,
- Hrvatski stočarski centar,
- Hrvatski veterinarski institut,
- Zavodi (Zavod za zaštitu bilja u poljoprivredi i šumarstvu RH, Zavod za rasadničarstvo i sjemenarstvo, Zavod za tlo, Zavod za voćarstvo, Hrvatski zavod za vinogradarstvo i vinarstvo).

## PROGRAMI RURALNOG RAZVITKA

Za što brže i kvalitetnije usvajanje politike ruralnog razvitka EU, potrebno u najvećoj mogućoj mjeri iskoristiti prigodu koju pružaju predpristupni fondovi EU kao što su **CARDS** (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization*), **PHARE** (*Poland and Hungary: Aid for Economic Reconstruction*) **ISPA** (*Instrument for Structural Policies for Pre-accession*), **LOCOMOTIVE** (*Local Community Motivation*), **SAPARD** (*Special Accession Program for Agriculture and Rural development*) i **IPA-RD** (*Instrument for Pre-accession-Rural Development*). Ovi su fondovi prije svega namijenjeni prilagodbi država pristupnica određenim sustavima EU.