

читава ова област због тога не може бити изван права, нити су јој због тога потребна начела неке друге гране права.

Ова нова грана права, поред својих „унутрашњих“ тешкоћа, има и тешкоћа које долазе „споља“. — Прве претстављају резултат младости те гране права. Оне ће се, временом, решавати методама који су примењиване и на друге правне гране. — Друге претстављају неизбежан резултат свеопште повезаности односа у друштву и, следствено, повезаности разних правних области. Кретање у простор, и правна грана која га проучава и регулише, неизоставно се ближе или даље додирује с низом других правних односа и грана права које су им надградња. На овом месту истицано је то додиривање које је значајно за све области политичких, економских, научних, културних итд. активности. Тиме се, међутим, ништа не мења код кретања у простор и правне гране која га проучава. Али, тиме остале правне гране добијају проблем више. Отуда, тешкоће „споља“, стварно не одражавају ни проблеме, ни тешкоће, космичког права; то су нови проблеми и тешкоће разних других грана права које су овом новом активношћу у друштву интригиране. Према томе, излази да је неправилно оптерећивати космичко право проблемима и тешкоћама који нису у његовој надлежности.

*Др. Борко Николајевић*

## ЗНАЧАЈ И ОБИМ НЕКИХ МЕРА ИНТЕРВЕНЦИЈЕ ДРУШТВА У ПОЉОПРИВРЕДИ ЈУГОСЛАВИЈЕ

I. У Југославији су у послератном периоду предузимане разноврсне мере које су имале за циљ да омогуће социјалистички преображај на селу и модернизацију пољопривредне производње. Међу овим мерама требало би поменути аграрну реформу, затим мере у вези са стварањем и развијањем великог броја пољопривредних добара и земљорадничких задруга, мере у вези с арондацијом, итд. Паралелно с овим мерама чињени су напори да се омогући производња или увоз разних пољопривредних машина, вештачких ђубрива и слично, да би се тиме обезбедила боља техничка опремљеност пољопривреде. Наравно, финасиска средства која су се могла одвојити за ове сврхе била су до пре неколико година недовољна и скучена.

Међутим, све ове мере нису могле, због низа објективних околности и привредних тешкоћа са којима се доскора борила наша земља, довести до значајнијих промена у погледу продуктивности рада и обима пољопривредне производње у односу на предратни период. Треба, додуше, напоменути да су од 1953 па надаље земљорадничке задруге, као и пољопривредна добра, показале у свом раду знатно боље резултате него у претходним годинама, али ипак све то није могло у озбиљнијој мери да отклони или бар ублажи стално заостајање пољопривреде у односу на индустрију и остале области привреде. Ово је потпуно разумљиво ако имамо у виду да су, например, у 1955 општерудштвена и задружна газдинства

држала само 9,6% укупних пољопривредних површина, док је 90,4% ових површина припадало приватним газдинствима (1). Ситуација се у овом погледу није битно изменила ни у каснијим годинама.

Као што је познато, благодарећи изванредно великим напорима и знатним инвестиционим улагањима у оквиру индустрије и неких других грана привреде у периоду од 1947 па надаље, ми смо већ од 1956 наовамо били у стању да одвајамо све већа и већа средства за модернизовање пољопривреде. У вези с тим ми смо, разуме се, желели да у првом реду омогућимо бржи развитак пољопривредне производње на социјалистичким газдинствима. Али, с обзиром на релативно мале површине којима су у односу на приватни сектор располагала ова газдинства, ми нисмо могли очекивати да бисмо били у стању да постигнемо одлучујуће резултате у погледу унапређења пољопривреде само тиме што бисмо у разним облицима пружали помоћ искључиво овим газдинствима. Ми не бисмо могли да елиминисемо стално заостајање наше пољопривреде у односу на индустрију чак ни у том случају када бисмо на социјалистичком сектору пољопривреде остваривали и најбриљантније резултате у вези с повећањем продуктивности рада. Одлучујући и трајни резултати у овом смислу могли су се постићи само паралелним развијањем пољопривреде и на приватним и на социјалистичким пољопривредним газдинствима.

Али при практичном спровођењу у живот једне овакве аграрне политике ми смо наилазили на бројне тешкоће. На првом месту поставило се питање у којим облицима и на који начин пружати потребну помоћ приватним газдинствима. Савезна народна скупштина је на свом познатом заседању, одржаном крајем априла 1957 стала на гледиште да би, с обзиром на слабу техничку опремљеност приватних газдинстава и ниске приносе који се на њима остварују, било погрешно сматрати да би изоловано индивидуално сељачко газдинство могло да буде основица на којој би се могла развијати модерна пољопривредна производња. А уколико бисмо се ипак оријентисали на приватна сељачка газдинства као на носиоце проширене репродукције у пољопривреди и уколико бисмо у том циљу почели тим газдинствима непоосредно, мимо постојећих задружних или општедруштвених газдинстава, да пружамо помоћ у виду разних кредита, пољопривредних машина и на друге начине, — онда би то значило препустити село „анархичној економској и социјалној диференцијацији“. Велики део радног сељаштва био би изложен експлоатацији, а све ово би успорило процес економског и друштвеног развитака у нашој земљи (2).

Због свега тога Скупштина у Резолуцији, донетој приликом поменутог заседања, препоручује да суштина наше политике на селу треба да се састоји у постепеном подруштљавању процеса производње и процеса проширене репродукције у пољопривреди. Ово треба да се оствари пре свега сталним и систематским проширивањем и јачањем средстава за производњу у оквиру социјалистичких пољопривредних организација и, у вези с тим, остваривањем разних облика сарадње или кооперације између индивидуал-

(1) Економски институт ФНРЈ: Привреда ФНРЈ од 1947—1958. Београд, 1957, с. 171.

(2) Резолуција Савезне народне скупштине о перспективама развитака пољопривреде и задругарства.

них пољопривредних произвођача, с једне, и земљорадничких задруга и пољопривредних добра, с друге стране. Притом би се, као што је познато, земља индивидуалних сељака обрађивала савременим средствима за производњу која су својина друштва, а приходи би се делили у зависности од тога колико је сваки партнер уложио. На овај начин је постало могућно, као што то, уосталом, показује и искуство стечено у току последњих неколико година, да се модернизује и унапреди пољопривредна производња на имањима индивидуалних сељака и без насилног дирања у њихово властито над земљом.

Међутим, нужно је напоменути да је већ у овом документу истакнута потреба интервенције друштва у циљу стварања одређених услова у којима ће се успешно моћи развијати малопре приказани процес модернизовања пољопривредне производње. Зато се у закључку поменути Резолуције наглашава да би, у циљу спровођења овакве аграрне политике, требало хитно донети законске прописе о мелiorацијама, о искоришћавању и заштити земљишта, о осигурању у пољопривреди, итд.

Друштвени план привредног развоја Југославије за период од 1957 до 1961 у принципу усваја основне концепције горе наведене Резолуције, па према томе усваја и потребу и нужност интервенције друштва у вези с развитком пољопривреде.

Програм Савеза комуниста Југославије одлучно и јасно формулише потребу интервенције друштва у погледу модернизовања пољопривредне производње и социјалистичког преображаја села уопште и посебно у погледу стварања потребних услова за ефикаснији утицај друштва на унапређење пољопривредне производње на индивидуалним газдинствима. Због тога Програм наглашава да је, упркос постојању приватне земљишне својине, земља опште добро. „За њену рационалну обраду заинтересовано је целокупно становништво, па зато она треба да стоји под општом друштвеном контролом. Због тога друштвена заједница одговарајућом општом економском, а нарочито инвестиционом и кредитном политиком, као и разноврсним планским, државно-регулативним и стручно-организаторским мерама [...] непрекидно потстиче и унапређује социјалистички преображај села“ (3).

Сасвим је разумљиво да ми приликом доношења и спровођења у живот разних државно-регулативних мера настојимо да те мере буду у складу с економским интересима индивидуалних сељака, да оне учине да сељаци увиде да су такве мере економски корисне за њих, па да се тако у сопственом интересу оријентишу на разне облике сарадње са социјалистичким пољопривредним организацијама и на примену савремених метода у обради земље. Досад остварени резултати у овом погледу показују да обострани материјални интерес, интерес социјалистичких пољопривредних организација и интерес индивидуалних сељака, може да буде база и основна покретачка снага у даљем развијању и реконструкцији наше пољопривреде.

Обим и значај оваквих мера у оквиру пољопривреде мора у нашим садашњим условима бити шири него у другим областима привреде. Ово долази отуда што су снаге које дејствују против социјалистичког развитака

(3) VII Конгрес Савеза комуниста Југославије, Београд, 1958, с. 292.

у пољопривреди далеко јаче него у другим привредним областима. „Национализацијом основних средстава у индустрији и другим сличним мерама ликвидирали смо сваку економску базу буржоазије и сваку могућност стихиске рестаурације капиталистичких односа у тој области [...]. У области пољопривреде је друкчије. Ту још увек доминира приватно газдинство. Ту још увек није потпуно затворена и онемогућена капиталистичка перспектива за један део газдинстава“. Због тога државно-регулативне мере у тој области не могу да имају искључиво економски карактер, него морају да носе у себи и елементе класне политике, и то онда када је реч о томе да се спутају или у потпуности елиминишу капиталистичке тенденције или разни облици приватносопственичке спекулације на рачун друштвених интереса (4).

Због свега овога је нужно да се у циљу обезбеђења даљег развика процеса модернизације и реконструкције пољопривреде створе такви друштвено-економски услови на нашем селу у којима се сама приватна својина над земљом неће више појављивати као сметња у организовању модерне пољопривреде и подруштљавању у почетку појединих најважнијих а касније и свих процеса пољопривредне производње. Ови се услови код нас остварују путем разних државно-регулативних мера, затим путем одређене инвестиционе, пореске, кредитне политике и слично.

Ми ћемо се овде посебно задржати на анализирању оних облика интервенције заједнице у вези с економским и друштвеним кретањима на селу који се односе на начин искоришћавања пољопривредног земљишта.

II. Принципијелно узевши, модернизација пољопривреде и повећавање пољопривредне производње претставља битан, елементаран друштвени интерес, па зато начин искоришћавања земљишта не може бити само ствар појединаца, индивидуалних власника земље, а тако исто ни појединих задруга, добара, итд. Заједница је код нас, као што је већ малопре истакнуто, битно заинтересована за начин искоришћавања пољопривредног земљишта пошто од тога у великој мери зависи и развика осталих грана привреде и обим националног дохотка, па самим тим од тога зависе и услови живота свих наших радних људи уопште. Зато је код нас друштвена контрола над коришћењем земље неопходна.

Први прописи у вези с контролом искоришћавања пољопривредног земљишта донети су у нашој земљи већ 1945. Убрзо после доношења закона о аграрној реформи и колонизацији од 23 августа 1945 била је донета наредба о обавезном обрађивању и засејавању земљишта које је потпало под удар закона о аграрној реформи и колонизацији, као и осталих земљишта која се налазе под државном управом. Ови прописи нису се односили само на индивидуалне власнике, него и на државне установе и органе власти који су располагали пољопривредним земљиштима. Наредба је прописивала да су власници земље која је обухваћена аграрном реформом (а свакако још није додељена новим корисницима) дужни да исту обрађују као и пре, а ако то не би учинили, а за то немају оправданих разлога, онда ће то

(4) Едвард Кардељ: Проблеми социјалистичке политике на селу, Београд, 1959, с. 301, 302.

учинити народни одбор. Јасно је да су ови прописи дошли као резултат напора да се што пре обнови ратом оштећена и уназађена пољопривреда. Овим прописима се желело постићи пре свега то да се обраде све расположиве површине, да би се тако произвело што више хране. У том времену се, наравно, још није могло мислити на обавезну примену неких модернијих метода у обради земље, па се зато прописи задовољавају захтевом да се земља обрађује као и дотад.

Оваквим мерама приступа се тек у току 1948, када се доноси наредба о дубоком јесење-зимском орању, у којој се предвиђа да се морају у одређеном року дубоко узорати сва земљишта пољопривредних добара и ђа-друга, а тако исто и она земљишта у приватној својини на којима ће се сејати одређене индустријске културе.

У послератном периоду чињени су код нас озбиљни напори у правцу освајања нових пољопривредних површина. Међутим, у исто време запажало се да су сваке године знатне површине земље биле остављене као угари или су биле сасвим необрађене. Тако, док је у периоду од 1930 до 1939 просечно по 413.000 ха било необрађено или под угарима, дотле су у времену од 1947 до 1956 ове површине захватале просечно по 660.000 ха. У 1956 оне су износиле чак читавих 822.000 ха, што је претстављало 10,8% од укупних ораничних површина у земљи. У 1957 су се, додуше, ове површине смањиле на 485.000 ха, али су у 1958 опет достигле 619.000 ха (5). Ово је, разуме се, наносило велику економску штету нашој држави, па су због тога биле предузимане разне мере да би се елиминисала или бар ублажила ова појава. У вези с овим ваља поменути два закона донета у току 1955 и 1957.

Закон о обрађивању напуштеног земљишта, усвојен 1955, предвиђа у свом члану 1 да се обрадиво земљиште сопственика који се иселио или се стално налази у иностранству, а тако исто и сопственика чије боравиште није познато, може дати на коришћење пољопривредној организацији или појединцу у случају ако је остало необрађено у току једне године, а није се почело обрађивати ни у другој узастопној години. Одлуку о овоме доноси одговарајући народни одбор.

Интересантнији је у овом погледу закон о обрађивању необрађеног земљишта, донет 25 фебруара 1957. Овај закон је интересантан не само по томе што се односи на сва необрађена земљишта, а не само на она која припадају лицима која се налазе у иностранству или чије је место боравка непознато, — него и по томе што он на исцрпнији и прецизнији начин регулише ову материју, иако, наравно, не онако радикално као што ће то учинити каснији законски прописи. Тако се већ чланом 1 намеће обавеза свим сопственицима, односно корисницима обрадивог земљишта да то земљиште морају не само обрађивати, него да га морају обрађивати бар на онај начин и на оном нивоу како се таква земљишта обрађују у дотичном крају. Народним одборима општина ставља се у задатак да се старају о испуњавању ове обавезе. Обрадиво земљиште које не буде обрађено за годину дана од последњег скидања плодова, а није под угаром, привремено ће се одузети од сопственика или корисника (за време од 1 до 3 године).

(5) СГЈ 1959, с. 108.

и дати на коришћење првенствено неком пољопривредном добру, односно задрузи, а ако ни то не би било изводљиво, онда неком индивидуалном земљораднику.

Ако се ближе анализирају ова два укратко приказана законска текста, може се закључити да су се њима желели постићи одређени и углавном ограничени циљеви, који су се састојали пре свега у томе да се обраде све постојеће површине и да начин, техника и метод обраде буду бар на оном нивоу на коме се земља обрађује на подручју дотичне општине. Међутим, сасвим је друга ситуација са законом о искоришћавању пољопривредног земљишта од 19 октобра 1959. Овај закон долази као резултат опсежних студија, истраживања и дискусија које су се о питањима даљег развика пољопривреде и њене реконструкције водиле код нас последњих година, а нарочито од 1956 и 1957 наовамо. Он је исто тако дошао после опширних разматрања и дискусија које су вођене априла 1957 у Савезној народној скупштини, а исто тако и после доношења новог програма Савеза комуниста Југославије, који је посветио велику пажњу проблемима социјалистичке реконструкције села. И, најзад, овај закон је донет после Девог пленума ССРНЈ, одржаног маја 1959, који је, као што је познато, у целини био посвећен питањима социјалистичког преображаја наше пољопривреде. Исто тако треба додати још и то да је овај закон био донет после значајних искустава која су од 1956 па надаље била код нас стечена у вези с обимним инвестиционим улагањима у оквиру пољопривреде, у вези с озбиљним напорима који су чињени у погледу примењивањима савремених метода у обради земље, у вези са све широм применом система кооперације у нашој пољопривреди, и то све у условима када су индустрија и остале области привреде већ достигле такав степен развика да данас могу обезбедити потребна материјална и техничка средства за бржи развој пољопривреде, од чега се уствари и полазило приликом доношења овог закона.

Законом о искоришћавању пољопривредног земљишта треба на првом месту омогућити и осигурати максимално искоришћавање земље. Али док се раније анализирали закон о обрађивању необрађеног земљишта задовољавао тиме што је захтевао да се обезбеди обрада земље бар на оном нивоу како се она обрађује у дотичном крају, дотле овај закон прихвата такав начин обраде само изузетно, и то пре свега за земљу која се налази у рукама индивидуалних власника. Иначе, у принципу, овај закон иде у овом погледу много даље од досадашњих сличних прописа. Тако он захтева да све пољопривредно земљиште, без обзира у чијој је својини, мора бити обрађивано у складу с природним и економским условима производње, на начин који највише одговара природним особинама земљишта и постојећим економским и техничким условима. За земљишта чији су власници или корисници пољопривредне организације специјално се наглашава да њихова обрада мора бити заснована на савременим научним принципима који обезбеђују најрационалније искоришћавање пољопривредног земљишта.

Други и не мање важан задатак који треба постићи путем закона о искоришћавању пољопривредног земљишта и који је уско повезан с мало-

пре изложеним задатком састоји се у томе што мере предвиђене овим законом треба да оријентишу индивидуалне сељаке на ближу сарадњу с пољопривредним организацијама, а на првом месту са земљорадничким задругама и њиховим економијама. Само таква уска сарадња моћи ће да припреми потребне услове за рационално коришћење модерних и скувих средстава за производњу која данас заједница ставља на располагање пољопривредним организацијама. И, наравно, само оваква сарадња између индивидуалних власника и пољопривредних организација у искоришћавању савремених средстава за производњу моћи ће утицати на то да се и земљиште приватних произвођача обрађује онако како то највише одговара природним својствима тог земљишта и осталим условима. моћи ће обезбедити испуњење одређеног минимума агротехничких, агромелиорационих и сличних мера које ће прописивати народни одбори. То значи да све ове мере, у крајњој линији, утичу и да ће утицати и на мењање економских и друштвених односа на селу.

III. Закон о искоришћавању пољопривредног земљишта предвиђа низ мера које треба да омогуће остваривање основних задатака који су малопре поменути и ми ћемо те мере у току даљих излагања укратко анализирати.

1. — *Искоришћавање пољопривредног земљишта у друштвеној својини и пољопривредног земљишта у грађанској својини.* На првом месту овде треба поменути да се сада у знатној мери проширује обим земљишних површина на које се односе ови законски прописи. Тако док се по закону о обрађивању необрађеног земљишта из 1957 воћњаци и ливаде не сматрају необрађеним земљиштем, дотле се сада све мере односе не само на обрадиву земљу (на оранице, винограде, баште и слично), него и на све пољопривредне површине уопште.

Ови законски прописи су посебно интересантни по томе што они још не извесне новине које досад нису биле примењиване у оквиру наше аграрне политике. Реч је о томе што се овим законом дају овлашћења општинским, односно среским народним одборима да могу прописивати за целу своју територију или за поједина ужа подручја минимум агротехничких мера или поједине агротехничке или агромелиорационе мере које се морају примењивати приликом обраде земље. Наравно да се овакве мере могу прописивати тек онда када су прибављена мишљења стручњака, када се потребном економско-техничком документацијом и другим подацима може доказати да су обезбеђени потребни услови и потребна средства за спровођење таквих мера, као и да је у економском погледу оправдано приступати спровођењу тих мера. Овако прописане мере важе за све власнике или кориснике пољопривредног земљишта, али, разуме се, санкције за неиспуњавање ових прописа о агротехничком минимуму не могу бити исте за приватне власнике и за пољопривредне организације.

Корисници пољопривредног земљишта у друштвеној својини дужни су да исто обрађују према свом основном плану искоришћавања пољопривредног земљишта и он треба да буде заснован на савременим научним принципима који могу обезбедити најефикасније и најеконичније искори-

шћавање свих њихових земљишних површина. Очигледно је да ће овакви основни планови садржавати и знатно шире и модерније агротехничке, зоотехничке и остале мере него што то може да садржи онај минимум мера које ће прописивати народни одбори.

Уколико је реч о земљи индивидуалних сељака, онда је ту ситуација другојачија, пошто је овде реч уствари о новим мерама и о новим солуцијама које код нас досад нису биле примењиване. Као што је и раније напоменуто, од индивидуалних власника се, у принципу, тражи најмање бар то да своје земљиште обрађује онако како се оно обрађује у крају у ком се налази. Уколико то власник не би учинио, а за то нема оправданих разлога, онда се то земљиште може ставити под принудну управу за време од 1 до 5 година и може се дати на коришћење пољопривредној организацији или неком другом власнику. Али ако је народни одбор прописао одређене агротехничке или сличне мере, онда је власник, односно корисник земље дужан да те мере примени. Уколико не би био у стању да сам обезбеди примену оваквих мера, он може да са најближом пољопривредном организацијом закључи уговор на основу кога ће му та организација, по ценама и под условима који у том тренутку владају на тржишту, обезбедити примену тих мера.

Из ових одредаба произилазило би на први поглед да власник земље може склопити овакав уговор али да не мора. Уствари, интерес заједнице је да се овакав уговор свакако склопи и тако оабезбеди савременија обрада земље. Али да не би пољопривредне организације дошле у изузетно повољан положај приликом склапања оваквих уговора, одређено је да, у случају да се пољопривредна организација и власник земље не би могли споразумети о условима обраде земље, — те услове одређује посебна арбитражна комисија.

Треба напоменути да се овде, с обзиром на састав те комисије, у којој се налазе један претставник народног одбора општине и по један претставник заинтересованих страна, стварају такви услови који омогућавају да се врши извештај притисак на индивидуалне власнике да склапају и такве уговоре, на пример, о разним облицима кооперације, који ће евентуално обезбедити испуњење прописаног агротехничког минимума, али који неће бити у довољној мери стимулативни за индивидуалне земљораднике. Оваква могућност постоји утолико пре што прописи не допуштају индивидуалном произвођачу у овој ситуацији велики избор. Он или мора сам обезбедити спровођење одређених агротехничких мера или то мора учинити у сарадњи с пољопривредним организацијама. У противном, његова земља се ставља под принудну управу. Због свега овога народни одбори морају стално пратити рад ових арбитражних комисија и морају настојати да се најпажљивије упореде и одмере интереси заједнице и пољопривредних организација, с једне, и интереси индивидуалних произвођача, с друге стране, пошто би застрањивања у овом погледу могла довести до незаинтересованости и неповерења код индивидуалних сељака у односу на цео систем мера који је предвиђен овим законом, што би се могло штетно одразити и у економском и у политичком погледу.



2. — *Мере везане за искоришћавање земљишта на подручју хидромелиорационих и антиерозионих система.* Опште је познато да многе реке у нашој земљи нису регулисане и да оне због тога често плаве или сасвим упропашћавају велике површине најплодније земље. Исто тако немогућност уклањања сувишних вода и појава подземних вода наносе велику штету нашој пољопривреди. И, најзад, такође је познато да су многи комплекси плодне земље угрожени бујицама, које су резултат некадашњег немилосрдног уништавања шума. Зато је наша земља у послератном периоду улагала знатна средства у вези с изградњом разних објеката и система који ће служити одбрани од поплава, наводњавању и заштити од ерозија. Досад најзначајнија улагања у овом погледу предвиђена су у Друштвеном плану привредног развоја Југославије за време од 1957 до 1961, где се планира да у овом периоду укупни радови на одбрани од поплава треба да се обаве на простору од неких 600.000 ха, на одводњавању на 730.000 ха и на заштити од бујица и ерозија на 17.000 ха. У ове радове треба да се инвестира 35 милијарди динара (према само 9,6 милијарди у периоду од 1951 до 1955). Па ипак сва ова средства неће бити ни приближно довољна за поменуте сврхе, пошто ће се њима заштитити или побољшати заштита само на око 40% плавног земљишта и спречиће се ерозија тек на око 10% бујичних подручја (6).

Као што се види из свега овога, заједница ангажује огромна материјална средства у изградњу појединих хидромелиорационих система. Нажалост, ови скупи објекти нису досад били довољно рационално искоришћавани. Тако подаци Секретаријата Савезног извршног већа, за пољопривреду и шумарство и Главног задружног савеза АПВ показују да се, на пример, у Повардарју на 11 мелиорационих система у 1957 наводњавало само 28%, а у 1958 само 44% од површина оспособљених за наводњавање. У Војводини на 10 оваквих система било је у 1956 наводњавано испод 10%, а у 1957 само 26% од укупних површина које су се могле наводњавати. Слична ситуација била је и на неким другим мелиорационим системима у земљи. Посматрано у целини, последњих година се чак и смањују укупне површине које се наводњавају. Док се, на пример, 1955 наводњавало 97.385, а 1956 102.187 ха, дотле се у 1957 наводњавало 82.991, а у 1958 свега 90.036 ха (7), што је свакако веома мало с обзиром на постојеће услове и досад уложена средства.

Због свега овога било је нужно приликом доношења закона о искоришћавању пољопривредног земљишта водити рачуна о свим овим чињеницама. И зато је у њему пре свега предвиђено да се земљишта на подручју хидромелиорационих система имају обрађивати савременим агротехничким методама и, што је нарочито значајно, у складу са средствима ангажованим у мелиорационе радове. Да би се све ово могло спровести у живот прописано је да привредна организација која управља једним одређеним хидромелиорационим системом мора, у сарадњи с одговарајућим добрима и задругама, изградити основни план искоришћавања земљишта за цело подручје

(6) Друштвени план привредног развоја Југославије 1957—1961, Београд, 1957, с. 173, 182, 183.

(7) СГЈ 1959, с. 124.

тог система. Сви корисници пољопривредног земљишта, укључујући овде, наравно, и пољопривредне организације, дужни су своје земљиште користити у складу са горе поменутих основним планом искоришћавања земљишта. Уколико индивидуални власници или корисници земље исто не искоришћавају на онакав начин како је то одређено основним планом, онда се такво земљиште може ставити под принудну управу. С обзиром на велика инвестициона улагања у поједине хидромелиорационе објекте и на потребу њиховог рационалног искоришћавања, оваква земљишта стављају се под принудну управу за време од 5 до 10 година. Такође је сасвим разумљиво што сви корисници пољопривредног земљишта на подручју појединих хидромелиорационих система морају плаћати одређену накнаду за искоришћавање одговарајућих објеката и постројења намењених заштити од поплава, наводњавању, итд.

Углавном на сличним принципима регулисано је и питање искоришћавања пољопривредног земљишта на ерозионим подручјима. Овде би требало још посебно поменути да народни одбори могу прописивати на подручју противерозионих система посебне мере као што су, на пример, примена агротехничких, односно шумскотехничких мера, привремена или трајна забрана преоравања ливада, пашњака и сличних површина и њихово претварање у њиве с једногодишњом културом, обавезна преоријентација одређених површина са једногодишњих на вишегодишње пољопривредне или шумске културе и слично.

3. — *Мере у вези са спровођењем арондације.* Наша пољопривреда, као што је познато, одликује се, између осталог, великом уситњеношћу и растуреношћу поседа. На пример, у 1957 пољопривредне површине у нашој земљи биле су расподељене на преко 30 милиона парцела, што у исто време значи да се земља једног газдинства састојала просечно од око 11 парцела (8). Ситуација се, наравно, није у овом погледу изменила ни данас. Међутим, ово није случај само с поседима индивидуалних власника. Слично стање можемо срести и код пољопривредних добара. Тако су 242 пољопривредна добра у ужој Србији поседовала у току 1955 нешто преко 90.000 ха земље која је била растурена у 16.815 одвојених парцела, а од њих само 131 добро величине од 100 до 300 ха имало је земљу разбадану у 8.319 парцела (9). Није ништа боља ситуација у овом погледу ни код земљорадничких задруга, што се најбоље види из следећих података. У 1956 је 575 сељачких радних задруга, колико их је онда укупно било, располагало са 215.231 ха земље, али је иста била растурена у 16.418 одвојених парцела (10). Још теже стање у погледу распарчаности и уситњености поседа имамо код општинских земљорадничких задруга. На пример, 5.664 опште земљорадничке задруге имале су у својим рукама у 1956 укупно 181.206 ха, а те земљишне површине биле су разбијене на 38.342 одвојене парцеле (11).

(8) Савезна народна скупштина: Стање пољопривреде и задругарства и перспектива њиховог развоја, Београд, 1957, с. 22.

(9) „Билтен Удружења пољопривредних производних предузећа“, бр. 1/1956, с. 1, 2.

(10) Главни задружни савез ФНРЈ: Стање задруга и задружних организација, Београд, 1957, с. 29, 31, 32.

(11) Исто, с. 7, 13, 14.

Нема разлога веровању да се у току последње три до четири године стање у овом погледу битно изменило.

Није ни потребно посебно наглашавати да се оваква уситњеност и растуреност посета уопште и посебно код пољопривредних организација појављује као веома озбиљна сметња у нашим напорима усмереним на модернизацију и социјалистички преображај пољопривреде. Досадашње мере које су биле предузимане у вези с арондацијом земље као што су, на пример, биле уредба о арондацији државних пољопривредних добара општедржавног значаја из 1946, као и уредба о арондацији земљишта пољопривредних добара и сељачких радних задруга од 2 новембра 1951, нису, из више разлога, дале позитивне резултате. Исто тако ни покушаји у вези с обрађивањем земље по потесима путем кооперације, који су спровођени од 1957 наовамо и који су имали за циљ да на добровољној бази обезбеде груписање земљишта индивидуалних власника и тако омогуће ефикасније и рационалније искоришћавање пољопривредних машина и примену модерних метода у обради земље, — такође нису дали неке обимније и значајније резултате, иако су притом били забележени извесни почетни успеси.

Имајући у виду све горе наведене елементе, закон о искоришћавању пољопривредног земљишта доноси низ прописа на основу којих треба да се омогући спровођење арондације земље. Разуме се да ми нисмо имали намеру да путем ових прописа комплетно и дефинитивно решимо овај изванредно сложен, деликатан и тежак проблем. Наши циљеви су у овом погледу засад релативно ограничени, па се зато арондација, у принципу, неће ни спроводити на свим земљиштима и на свим подручјима, него ће то зависити од низа разних околности и услова. Тако члан 53 овог закона проглашава да се арондација може „вршити у сврху рационалнијег обрађивања земљишта, механизације пољопривредних радова, спровођења мелiorационих и противерозиних радова, омогућавања изградње економских дворишта и подизања дугогодишњих засада, као и ако би без спроведене арондације примена савремених агротехничких метода при обрађивању тога земљишта била онемогућена или знатно отежана”.

Начелно, закон предвиђа да се арондација може вршити само у корист пољопривредних организација, и то само у том случају ако површине земљишта које користе једна или више пољопривредних организација износе више од прописаног процента од укупне површине пољопривредног земљишта у једном одређеном потесу и ако се већи део осталих земљишта у истом потесу не обрађује у кооперацији. Закон одређује да овај процент прописују поједине републике, чиме се желела пружити могућност републичким органима да приликом спровођења ове мере обратe максималну пажњу на специфичне услове који се могу појавити и који постоје у појединим крајевима (12).

(12) Поједине народне републике су углавном у првој половини 1960 кроз своје посебне законе о искоришћавању пољопривредног земљишта већ прописале ове проценте. Тако је НР Хрватска одредила да се арондација у корист пољопривредних организација може спроводити ако површине земљишта које оне користе износе више од 20%, док су НР Србија, НР Босна и Херцеговина и НР Македонија прописале да ове површине морају износити више од 30%, с тим што Босна и Херцеговина и Македонија предвиђају да на подручјима хидромелиорационих система ове површине могу износити само преко 10% од укупних површина.

Изузетно се арондација може допустити и у корист индивидуалних пољопривредних произвођача, али само у том случају ако су исти закључили уговоре о дугорочној кооперацији и ако је примена савремених агротехничких метода при обрађивању земље омогућена и постигнута тако што је већина ових произвођача у потесу склопила такве уговоре с пољопривредном организацијом или пак тако што су такви уговори склопљени за површину која прелази одређени процент укупне површине пољопривредног земљишта у потесу. Овај процент такође прописују народне републике (13). Предлог за арондацију подноси она пољопривредна организација са којом су такви уговори склопљени, и то уз пристанак индивидуалних пољопривредних произвођача у чију корист арондација треба да се спроведе.

Ови прописи ће свакако дати потстрека пољопривредним организацијама, а нарочито земљорадничким задругама да настоје да придобију што већи број индивидуалних сељака да са њима склопе дугорочне уговоре о вишим облицима кооперације, јер ће тако стећи могућност да боље искориставају своје пољопривредне машине, пошто ће земља њихових коопераната бити концентрисана и груписана по потесима. Али овде у исто време постоји извесна бојазан да ће неке пољопривредне организације, у намери да обезбеде за себе погодније и економичније услове пословања и рада, настојати да по сваку цену достигну и премаше онај од стране појединих република одређени процент укупне површине за које треба да буду склопљени уговори о кооперацији и чије премашење претставља услов да би се могла тражити арондација — или што ће се са више упорности него што је то потребно и економски и политички оправдано борити да приволе већину произвођача у потесу да склопе такве уговоре, што би у оба случаја могло да води извесним облицима политичког или чак и административног притиска на индивидуалне сељаке да ступају у односе кооперације, иако они то у нормалним условима можда не би учинили. Све би то, ван сваке сумње, могло да доведе до незгодних економских и политичких последица и да компромитује систем кооперације, која се досад увек заснивала на принципу потпуне добровољности и обостраног економског интереса и индивидуалних произвођача и пољопривредних организација.

С друге стране, ови прописи ће несумњиво стимулирати и знатан број индивидуалних сељака да ступају у односе кооперације, и то зато што ће тако бити створени повољни услови за остваривање већих приноса на површинама које ће бити груписане. Али се и овде може очекивати да ће се поједини индивидуални сељаци одлучивати за ступање у кооперацију с пољопривредним организацијама у нади да ће им на овај начин, уместо неких њихових удаљених и евентуално мање плодних парцела, бити у потесу где се спроводи арондација припојене ближе и плодније парцеле. Ова нада може делимично бити потхрањивана и тиме што се у цитираним прописима ништа не говори о томе шта ће бити с овако арондираним земљишним површинама и појединим парцелама када буде истекла важност

---

(13) И овде су кроз посебне републичке законске прописе већ одређени поменути проценти. Тако је НР Србија одредила да уговори о дугорочној кооперацији треба да су склопљени за површине које прелазе 60%, док су, на пример, НР Хрватска и НР Босна и Херцеговина прописале да ове површине треба да пређу 50% од укупних површина у потесу.

дугорочних уговора о кооперацији. Изгледа да се сматрало да ће цео овај механизам тако сигурно и беспрекорно функционисати, да ће се систем кооперација непрекидно и све више ширити, тако да се није ни налазило за потребно да се предвиђају и траже солуције за такве ситуације које могу да настану онда када извесни индивидуални произвођачи ма из којих разлога не буду више спремни да са задругама и добрима обнове уговоре о кооперацији.

Када се већ говори о арондацији онда треба напоменути да приликом регулисања питања накнаде за земљишта која се припајају арондацијом закон ставља у повољнији положај земљораднике у односу на оне који то нису, што је, мислимо, сасвим оправдано. Ово се види по томе што се земљорадницима сопственицима припојеног земљишта даје, по правилу, на име накнаде земљиште исте културе и бонитета и што ће се свакако настојати да им се даду, заједно с тим земљиштем, и станбене и економске зграде ако су се налазиле на припојеној земљи или што ће корисник арондације бити чак дужан да такве зграде подигне на другим парцелама које се дају у замену, — док се неземљорадницима сопственицима припојеног земљишта накнада, по правилу, даје у новцу. Треба такође додати да је закон о искоришћавању пољопривредног земљишта предвидео да најважније одлуке у вези са спровођењем арондације доносе срески народни одбори, и да ранији сопственици припојеног земљишта могу тражити да суд утврди висину накнаде за припојена земљишта. Ово је свакако учињено зато да би се у што већој мери осигурала законитост у спровођењу ових одлука и да би се арондација, с обзиром на сложеност целог овог проблема и на разне реперкусије које она може изазвати на селу, — изводила само тамо где заиста за то постоје сви потребни услови.

4. — *Мере у вези са закупом пољопривредног земљишта.* У нашој земљи знатан број индивидуалних пољопривредних произвођача због недовољне снабдевености инвентаром и радном стоком не обрађује сам своју земљу него је даје у закуп. Исто тако своју земљу дају у закуп и они селаци који или немају своје радне снаге или раде ван пољопривреде и делимично или у потпуности су фактички већ напустити село. Ова појава може се срести у свим нашим пољопривредним покрајинама, а посебно је она интересантна у нашим најважнијим житородним рејонима. На пример, 1957 у источној Славонији и Војводионој газдинства величине до 3 катастарска јутра обрађују својим средствима само 22,2% своје земље, 54% туђим запрегама, а 23,8% дају у закуп. Газдинства величине од 3 до 8 к.ј. обрађују сопственим средствима 55,3% своје земље, 25,4% туђим запрегама, док у закуп дају 19,3%. Тек газдинства величине преко 8 к.ј. успевају да 80,5% своје земље обраде својом радном стоком и инвентаром, али чак и таква газдинства 7,5% своје земље обрађују туђим запрегама, а 12% дају у закуп. (Овим подацима нису обухваћена непољопривредна газдинства.) (14)

Пољопривредна добра а земљорадничке задруге су досад углавном у малој мери користиле повољне објективне могућности у вези с узимањем земље у закуп, тако да су исту највећим делом закупљивали и обрађивали

(14) Артур Старц: Раслојавање села и повећање друштвеног земљишног фонда закупом и куповином земље, „Економски преглед“, бр. 8—9/1959, с. 555-6.

махом имућнији сељаци. То је доводило до тога да је ова земља била крајње нерационално искоришћавана, била је „раубована“, а да притом нису вршена никаква улагања која су била нужна да би се одржавала и повећавала њена плодност. Зато је закон о искоришћавању пољопривредног земљишта, имајући у виду све ове елементе, предвидео да земљиште узето у закуп, заједно са другим пољопривредним земљиштем које већ поседује закупца, не сме премашити законски максимум од 10 или изузетно 15 хектара, колико могу имати у приватној својини индивидуални пољопривредни произвођачи. И друго, што је нарочито важно и што за нашу аграрну политику претставља веома интересантну новину, овим законским прописима дато је пољопривредним организацијама право превенства приликом узимања у закуп пољопривредног земљишта које се налази у приватној својини. Ови прописи предвиђају да се пољопривредно земљиште може дати у закуп индивидуалном сељаку тек онда ако га у одређеном року није хтела узети у закуп ниједна пољопривредна организација. Али ни онда то земљиште не може бити дато у закуп приватном пољопривредном произвођачу под повољнијим условима него што су услови под којима је оно било понуђено пољопривредној организацији.

Посебни прописи донети су у погледу трајања закупног односа, при чему се фаворизирају пољопривредне организације, и то нарочито онда ако треба да на закупљеном земљишту врше знатнија улагања. У том случају закуп може трајати најмање толико времена колико је потребно за пуну амортизацију тих инвестиција. С друге стране, даје се право среском народном одбору да може прописивати најдуже време на које индивидуални сељаци могу узимати земљу у закуп, што је, сматрамо, потпуно исправно.

Занимљиво је напоменути да ови законски прописи садрже још једну врло интересантну одредбу према којој општински народни одбор може прописати највиши износ закупнине за пољопривредна земљишта. За жаљење је што је ова одредба остала потпуно усамљена и неразрађена. Поставља се на првом месту питање шта ће бити ако сопственици земље не буду хтели да дају своју земљу у закуп за ону закупнину коју је одредио народни одбор. И даље, уколико, на пример, они траже веће износе од оних који су одређени, да ли могу ту земљу, пошто је не би узела у закуп ниједна пољопривредна организација, издати под закуп приватним пољопривредним произвођачима. Из овога могу такође искрснути и многа друга занимљива питања на којима се овде не можемо задржавати.

Више је него сигурно да је цео овај проблем веома сложен. Већ је и раније у нашој стручној литератури и у пракси било покретано ово питање и предлагана су извесна решења помоћу којих је требало зауставити сталну тенденцију пораста закупнине, која се нарочито запажа последњих година, али ниједно од тих решења није могло бити прихваћено. Међутим, чини се да би ово овлашћење, уколико би га општински народни одбори шире користили и уколико не би притом водили довољно рачуна о постојећим условима уопште и посебно о односу између површина земље која се нуди и круга интересената који су спремни да је узму у закуп, — могло, у крајњој линији, да успори развитак система кооперације, пошто би се оваква огра-

ничења висине закупнине могла лако проширити и на случајеве када индивидуални сељаци склапају уговоре с пољопривредним организацијама о вишим облицима кооперације, у којима се, као што је познато, мора прецизирати и висина закупнине или ренте коју задруге или пољопривредна добра признају индивидуалним сељацима као својим кооперантима.

Занимљиво је напоменути да је законодавац, имајући свакако у виду сву деликатност и сложеност малопре додирнутих проблема, у прелазним наређењима овластено среске народне одборе да на седници оба већа доносе одлуке о томе да ли ће се и у којим општинама на закуп пољопривредног земљишта примењивати највећи део одредаба које се односе на ово питање.

Иначе, гледајући у целини, треба очекивати да ће горе анализирани прописи омогућити пољопривредним организацијама да кроз уговоре о закупу, које ће склапати с индивидуалним пољопривредним произвођачима, прошире фондове земље на којима ће моћи примењивати све савремене агротехничке мере, што ће несумњиво допринети даљем повећању пољопривредне производње.

IV. Као што се може закључити из свега онога што је досад наведено, мере интервенције друштва у вези с развјетком и модернизацијом наше пољопривреде неопходне су на првом месту већ и зато што заједница током неколико последњих година, а поготову данас — улаже огромна финансиска средства у ову област привреде. Наше друштво не само да притом не тражи од индивидуалних сељака никакве жртве, него им, напротив, помаже да побољшају свој материјални положај. Али, наравно, заједница тражи и тражиће од приватних пољопривредних произвођача да на својој земљи производе и произведу бар онолико колико се то може очекивати према условима који владају у њиховом крају — или пак, уколико они нису у стању да то учине, онда заједница од њих захтева да сарађују са земљорадничким задругама и пољопривредним добрима и да уз њихову помоћ примене минималне агротехничке мере које су прописали народни одбори. Међутим, јасно је да свуда тамо где се од индивидуалних произвођача тражи сарадња с пољопривредним организацијама у циљу испуњења прописаног агротехничког минимума у вези с искоришћавањем пољопривредног земљишта или у вези с коришћењем хидромелиорационих или противерозионих система, — мора тим произвођачима бити обезбеђен одређен материјални интерес, и то у тој мери да им се кроз повећање продуктивности рада повећава и њихов доходак, што ће им доказати оправданост поменутих мера. Ништа горе или штетније се не би могло учинити, како истиче Кардељ, него ако би се неком бирократско-технократском интервенцијом само захтевало од сељака да мењају свој положај, навике и обичаје, а да тиме у исто време не побољшавају свој материјални положај, него да га чак и погоршавају (15).

Начелно посматрајући цео овај проблем, може се констатовати да досад анализирани прописи закона о искоришћавању пољопривредног земљишта претстављају ефикасан инструмент у борби за модернизацију наше пољопривреде и измену друштвено-економских односа на селу. Али овај инстру-

(15) Е. Кардељ: Проблеми социјалистичке политике на селу, с. 167.

мент је у исто време и врло осетљив. И уколико се приликом његове примене не би довољно имали у виду разни специфични услови који постоје у појединим крајевима, уколико се не би водило рачуна о постојећој материјалној бази и уколико се не би пронашла оптимална мера у погледу обима интервенције коју у вези с овим законом треба предузимати и темпа којим она треба да буде спровођена у живот, — онда би се ови прописи могли у неким случајевима, како је већ и раније истакнуто, претворити у средство притиска на индивидуалне произвођаче да ступају у разне облике сарадње с пољопривредним организацијама иако они за то не би били економски довољно заинтересовани. Као што је познато и као што је то, уосталом, и наше искуство показало, могу се код нас срести извесни кадрови којима све оно што се догађа на селу изгледа сувише споро. Зато они понекад уносе нервозу и прибегавају административним мерама или политичком притиску, који се увек може злоупотребити, па зато од њега обично има, чак и онда кад је најдобронамернији и најоправданији, — више штете него користи. Пошто и сељаци, као и сви грађанин, прилазе свакој мери са становишта својих материјалних интереса, то и свака борба против конзервативизма сељака и сви напори у вези с применом законских прописа који се односе на искоришћавање пољопривредног земљишта морају бити повезани с борбом за измену материјалне базе наше пољопривреде и нашег села и за економску заинтересованост сељака за прихватање оних мера о којима је већ било речи (16).

Треба се, разуме се, борити и против таквих схватања која претстављају другу крајност, а према којима би, кратко речено, читаву нашу земљу требало пре да осудимо на сталну несташицу прехранбених производа и аграрних сировина и на разне друге економске тешкоће но да дирнемо у неприкосновено право приватног располагања земљом (17). Али, с друге стране, индивидуални сељак, као што то наглашава и Програм СКЈ, идући за својим сопственим интересом и за интересом заједнице и убеђујући се на свом сопственом искуству, сам треба добровољно да се одлучи о свом укључивању у социјалистичку кооперацију и у крупну пољопривредну производњу (18), као и да сам разуме и прихвати разне друге мере, од којих су неке анализиране у току претходних излагања. Наша политика социјалистичког преображаја пољопривреде заснива се пре свега на економској перспективи самих произвођача. Зато свака кампања и све мере које не би узимале у обзир објективне услове уопште и посебно материјалне услове, друштвену свест и економски интерес сељака нужно би изазвале, како се истиче и у закључцима Деветог пленума ССРНЈ, осећање несигурности и отпор радног сељаштва, што би све неповољно утицало на наше напоре усмерене на унапређење наше пољопривреде (19) и што би временом могло да успори иначе изванредно брзи темпо пораста пољопривредне производње који је код нас остварен од 1957 наовамо.

*Др. Велимир Васић*

(16) Исто, с. 354, 355.

(17) Исто, с. 306.

(18) VII Конгрес СКЈ, Београд, 1958, с. 292, 293.

(19) Девети пленум Савезног одбора ССРНЈ, Београд, 1959, с. 178.