

ПИТАЊЕ ЗЕМЉИШНОГ МАКСИМУМА И НАЦРТ НОВОГ УСТАВА СР СРБИЈЕ

У току дискусије која се у Србији већ дуже време води о Нацрту новог републичког устава често је покретано и питање да ли остати при садашњем максимуму земље од 10 хектара обрадивих површина по домаћинству. У разним крајевима и у разним местима изношена су, уз разне аргументе, мишљења да би у новом Уставу СР Србије требало предвидети да индивидуални земљорадници могу имати у своме власништву и више од 10 хектара земље по једном домаћинству, дакле, више него што су то до сада могли.

Када се говори о овом проблему мислим да се треба, пре свега, сетити времена у којем су били донети прописи о земљишном максимуму и који су још и данас на снази. Ово је потребно зато да би се видело са каквим аргументима се онда прилазило разматрању овог питања и прихватању једне овакве солуције и да би се затим могло видети да ли такви аргументи још увек стоје или су се појавиле неке нове чињенице које намећу другојачија, чак и сасвим супротна решења.

Као што је познато, 27. маја 1953. био је донет Закон о пољопривредном земљишном фонду општенородне имовине и додељивању земље пољопривредним организацијама којим се дотадашњи максимум земље, који је био установљен Законом о аграрној реформи и колонизацији из 1946. и који се кретао између 25 и 35 хектара обрадиве земље, — смањује на 10 хектара по домаћинству. Вреди напоменути да је овај Закон у својем члану 4. предвиђао изузетке од овог принципа, и то у томе смислу што је дозвољавао да сва домаћинства у крајевима где је земљиште претежно слабог квалитета и где се обрада истог врши на екстензиван начин — могу имати и више од 10, али највише до 15 хектара. Исто тако, дозвољавало се да породичне задруге, које су састављене од неколико ужих породица у крајевима где су такве задруге биле уобичајене, могу имати и више од 10, али не више од 15 хектара. У оваквим изузетним привилегијама у корист породичних задруга ишло се и даље, па се породичним задругама са великим бројем породица, у крајевима где део становништва живи у таквим задругама, допуштало да могу имати у својем власништву и преко 15 хектара.

Ови изузеци поменути су због тога што их у каснијим прописима који се баве овом материјом а, пре свега, у новом Уставу донетом 1963 више не срећемо, што свакако није случајно.

Братимо се, међутим, за тренутак времену када је земљишни максимум био смањен на 10 хектара обрадиве земље. Малопре поменути Закон био је донет у изузетно сложеним и тешким условима. Почетком 1953, као што је познато, постало је потпуно јасно да се не може наставити са даљом политиком колективизације села, која је, из разлога у које овом приликом није потребно улазити, претрпела неуспех. И тако је 31. марта те исте године дошло до доношења прописа на основу којих је свима индивидуалним власницима који то желе било могућно да без тешкоћа напусте сељачке радне задруге, односно да у њих не улазе ако то неће. Овде су се нужно постављала три основна питања. Прво, шта чинити са земљом оних богатијих индивидуалних власника који су се налазили у сељачким радним задругама, а сада исте напуштају; да ли им ту земљу у целини вратити. Друго, како решити проблем опстанка и запошљавања и рада дотадашњих чланова ових задруга који иначе нису имали земље, или су је имали врло мало, а сада, са расформирањем ових задруга, неће имати основа за егзистенцију, пошто би имућнији чланови радних задруга добили натраг своју земљу. И треће, и у ствари најважније и најосетљивије питање састојало се у томе да ли су се смеле у тим годинама, као, уосталом, и касније, сиромашне сељачке масе оставити без икакве перспективе у погледу даљег развоја друштвених односа на селу. Нисмо, дакле, ни хтели ни могли, напуштајући политику колективизације пољопривреде, односно одустајући од даљег форсирања и вештачког одржавања у животу хиљада и хиљада сељачких радних задруга, — да препустимо сиромашне сељаке на милост и немилост богатијим власницима земље. С правом се сматрало да би они који имају више од 10 хектара обрадиве земље, на ондашњем степену техничке опремљености и механизације пољопривреде, морали запошљавати туђу радну снагу, па смо због тога 1953. и донели малопре поменути законске прописе.

Од каквих се мотива полазило при доношењу ових законских прописа довољно се јасно види и из самог мало преопширног назива Закона, којим се 1953. одређује нови земљишни максимум. У његовом пуном називу каже се да је реч не само о пољопривредном земљишном фонду општенародне имовине већ се посебно говори о додељивању земље пољопривредним организацијама. Из детаљније анализе овог Закона и његовог упоређивања са Законом о аграрној реформи и колонизацији, донетим 1946, види се да законодавац сада није хтео да иде на то да се вишкови земље изнад 10 хектара, који би били откупљивани од имућнијих власника, предају сиромашним сељацима, као што је то било великим делом учињено са земљом која је 1946. дошла под удар аграрне реформе, већ је сада ова земља додељивана постојећим пољопривредним добрима и земљорадничким задругама, као и њиховим економијама, или су биле осниване нове пољопривредне организације тамо где их није било, да би тим организацијама била додељена земља откупљена на основу овог Закона. Иако нису биле у питању неке велике површине обрадиве земље, ипак је законодавац, прихватајући баш овакву солучију, желео да подвуче да му је посебно важно и од највећег значаја да се више не иде као раније на даље фаворизовање и повећање ситних индивидуалних по-

седа, већ да ће будућа аграрна политика бити усмерена у том правцу да се јачају и развијају задружна и општедруштвена газдинства.

У времену од 1953. до 1963. питање земљишног максимума неће бити предмет непосредног законског регулисања, што, међутим, никако не значи да оно у том периоду није било присутно не само на селу већ уопште у нашој земљи. Напротив, веома упорно и дуго су међу индивидуалним пољопривредним произвођачима биле протуране вести о томе да ће се и даље смањивати земљишни максимум, да ће се изнова оснивати нека врста сељачких радних задруга, што ће водити експропријацији земље индивидуалних власника, и слично. Овакви гласови, који су непрекидно, и истрајно били лансирани, уносили су немир, неспокојство и несигурност на селу и дестимулисали индивидуалне пољопривредне произвођаче у њиховим напорима да повећају обим производње и да иду на већа и трајнија улагања. Све ово је нарочито било потенцирано крајем педесетих година, када се брзим темпом почела развијати кооперација између индивидуалних пољопривредних произвођача и друштвених газдинстава. Због свега тога се сматрало политички и економски потпуно оправданим и целисходним да се индивидуалним власницима, поред гаранција које им је у погледу висине земљишног максимума пружао малочас анализирани Закон о пољопривредном земљишном фонду из 1953, даду и неке још јаче и ауторитативније гаранције.

Тако је дошло до тога да се питањем земљишног максимума морао позабавити и нови Устав СФР Југославије, који је био усвојен априла 1963. Међутим, иако се у ставу 2, члана 21. овога Устава земљорадницима „зајемчује право својине на обрадиво пољопривредно земљиште у највећој површини од 10 хектара по домаћинству“, ипак се ни овом приликом не заборавља какви основни задаци стоје пред нашим друштвом у домену аграрне политике. Наиме, не испушта се из вида чињеница да се права и истинска реконструкција пољопривреде у нас не може обезбедити без сталног јачања и развијања друштвеног сектора у пољопривреди. Зато се већ у ставу 1. истог овог члана, пре него што ће се прећи на гаранције о којима је напред било речи, посебно истиче да „Друштвена заједница обезбеђује материјалне и друге услове за оснивање и развитак пољопривредних радних организација на основу друштвене својине земље и друштвеног рада, као и за сарадњу земљорадника са задружним и другим радним организацијама“. На овај начин се одредба која се среће у ставу 2. истог члана, у којој се пружају гаранције индивидуалним произвођачима у вези са максимумом земље, коју могу имати у своје власништву, у суштини појављује као изузетак од генералне линије којом је ишла до сада и којом треба да иде и убудуће не само наша аграрна политика већ и наш друштвено-економски развој уопште.

Свакако из разлога који су напред наведени овога пута се није ишло на даље проширивање овог изузетка у односу на општу линију наше аграрне политике и политике друштвено-економског развоја земље, па се зато сада у овом Уставу ништа не говори о томе да би велике породичне задруге могле имати и више од 10 хектара, као што је то било допуштено Законом о пољопривредном земљишном фонду из 1953.

У току последњих десетак година, као, уосталом, и раније, упркос јасно изражаваним концепцијама на којима је требало да се развијају друштвени односи у пољопривреди, ми нисмо могли тако много учинити у спровођењу једне такве аграрне политике која би допринела брзом јачању друштвеног сектора у области пољопривреде, односно стварању крупне индустријализоване пољопривреде, што смо стално истицали као свој основни циљ. Удео друштвеног сектора у укупним обрадивим површинама у земљи незнатно се повећао у односу на стање које смо имали крајем педесетих година. Кооперација између индивидуалних власника и задружних и општедруштвених газдинстава није се развијала на онакав начин и онаквим темпом као што смо то замишљали. Виши видови кооперације са којима смо нарочито рачунали када смо желели да обезбедимо подруштвавање процеса производње и створимо погодне услове за бржи социјалистички преображај пољопривреде, а да при том не морамо задирати у својинске односе на селу, — нису дали трајније резултате. Чак су данас готово и напуштени. Нижи видови кооперације, који су се свели на то да индивидуална газдинства само користе разне услуге задруга, не стварају основе за радикалну социјалистичку реконструкцију пољопривреде. Они, истина, омогућавају да се унеколико модернизује пољопривредна производња и да се повећа укупна продукција и продуктивност рада, али то све није довољно у односу на наше велике потребе и у односу на наше свакако веома значајне потенцијале. Већи и чак често и спектакуларни резултати који се у овом погледу постижу на друштвеним газдинствима не могу, због релативно малих површина којим располажу ова газдинства, да надокнаде оно што се не остварује на површинама које припадају индивидуалном сектору, који данас обухвата око 80% укупних обрадивих површина земље.

Све ово о чему је напред било речи, заједно са недовољним инвестирањем у оквиру пољопривреде, неповољним паритетом цена између аграрних и индустријских производа и још неким другим разлозима, о којима је доста писано и који су већ добро познати, — довело је до дугогодишњег и опасног заостајања пољопривреде у односу на друге привредне области. Довело је до таквог заостајања чије се последице све оштрије рефлектују и на даљи развој других области привреде, проузрокујући и одржавајући истовремено стални дебаланс у нашој спољнотрговинској размени и доводећи до дуготрајног дефицита у нашем платном билансу. Овакво стање у пољопривреди морало је изазвати и стварно је изазвало многе дискусије у нашој стручној, па и широј јавности у оквиру којих су предлагане разне мере и солуције које би допринеле савлађивању напред изложених тешкоћа у домену наше пољопривреде.

Поред осталих мера и решења о којима је било речи у вези са овим дискусијама, требало би поменути и предлоге који су били усмерени повећању земљишног максимума. Ови предлози који су покренули доста живу полемику у неким дневним листовима и периодичним публикацијама, почели су се јављати већ у току 1969. и 1970, а срећу се повремено све до данашњих дана. Они се чују доста често и у оквиру дискусије која се сада у нашој земљи води о Нацрту новог устава СФРЈ и о нацрту устава појединих наших република.

Сви они који су се залагали за то да се повећа максимум земље који може бити у приватном власништву, свакако су имали у виду неодрживост ситуације у којој се, на једној страни, јављају милиони ситних, малих и веома исцепканих сеоских газдинстава, а на другој страни се све више повећава број трактора и других ситних и крупних пољопривредних машина у рукама неких индивидуалних произвођача. Заступници идеје о повећању земљишног максимума виде у томе извесну могућност за отклањање ове противуречности. Формирање већих поседа од 10 хектара створило би, тврде они, услове за рационално коришћење машинског парка и за успешније и ефикасније пословање у области пољопривреде у оквиру приватног сектора. Међутим, све оно на шта се може наићи у образложењима присталица повећања земљишног максимума, а посебно о преимућствима крупних поседа у односу на ситне, не представља ништа ново. То су већ и раније рекли класици марксизма-лењинизма, а исто тако и многи грађански економисти. Уосталом, и ми смо то пре којих двадесетак и више година сматрали питањем које је за нас тада било потпуно јасно. Крупна газдинства, али у друштвеном власништву, за нас су била битна основа у нашим плановима за социјалистичку реконструкцију пољопривреде.

У аргументацији неких присталица повећања земљишног максимума ипак се среће и једна занимљива идеја. Пошто се онима који се залажу за досадашњи максимум земље прво приговори да без обзира на време, простор и савремена кретања увек понављају исте тврдње, неки од заступника ове идеје, да би показали сву еластичност у своме резонувању, кажу да би мењање садашње границе аграрног максимума од 10 хектара могло да буде „свакако једна развојна фаза која никако не би могла искључивати неку следећу када настану нове околности и потребе”. По овим ауторима, иначе, повећање земљишног максимума на 20 или више хектара не би могло да значи поновно стварање услова за настанак експлоатације на селу, јер то не би допуштало карактер нашег самоуправног друштва и обим и јачина друштвеног сектора привреде. На жалост, ни издалека није јасно како би се у овим условима избегле озбиљне класне диференцијације у нашој привреди и у нашем друштву уопште.

Као што се види из свега онога што је досад речено, питање евентуалног повећања земљишног максимума има колико економску толико и своју политичку димензију. Ако бисмо посматрали само његову економску страну, онда бисмо могли изнова констатовати добро познату истину о преимућствима која, гледано у начелу, имају крупни у односу на ситне и исцепкане поседе. Од тога, уосталом, полазе и неки економисти и истакнути функционери у оквиру Европске економске заједнице када у последње време предлажу низ мера помоћу којих би се у неколико западно-европских земаља постепено формирали крупни поседи, док би велики део ситних индивидуалних произвођача прешао у разне непољопривредне делатности. Такав приступ и такав метод решавања овог питања би се у нашим условима морао оквалификовати као технократско-економистички, пошто он не води рачуна о друштвено-политичком виду читаве ове проблематике. Сасвим је сигурно да би било веома тешко објаснити широким масама у нашој земљи како ми, после безмало три деценије изградње

једног новог, неексплоататорског друштвеног система и после својења земљишног максимума на 10 хектара, што је учињено већ пре 20 година, — можемо ићи на повећање земљишног максимума. Дакле, на враћање на оно стање које смо имали непосредно после рата и после револуције. Објашњење да би данашњи степен механизације пољопривреде омогућио да веће поседе, који би се могли формирати на основу измена уставних и законских прописа које се предлажу, обрађују сами њихови власници, не би било прихватљиво, пошто у нас заправо и не постоји таква техничка опремљеност пољопривреде која би потпуно искључивала употребу туђе радне снаге. Па чак и кад би постојала, овакви аргументи се не би могли уважити јер би то доводило до стварања значајних класних и социјалних разлика, што се не може допустити у једној социјалистичкој земљи као што је наша.

Ове сажете анализе показују да је немогућно одвајати питање максимума земље који може припадати индивидуалним власницима од питања даљег развоја друштвених односа на нашем селу. Уверен сам да се овде не могу и не смеју гајити никакве илузије. Ако бисмо се одлучили да идемо на повећање земљишног максимума, без обзира на то како бисмо ту меру образлагали и бранили, то би, у крајњој линији значило да смо одустали од даљег спровођења социјалистичке обнове пољопривреде, дакле, од принципа који смо прокламовали већ у доба револуције и непосредно после тога, али који, истина, нисмо, из разних разлога, могли увек и са подјенаким успехом да остваримо. Међутим, тај принцип при свем том ми нисмо никад до сада напуштали нити смо били спремни да његово остваривање, које иде споро и уз многа искушења и тешкоће, жртвујемо за љубав неких тренутних користи које би се стекле тиме што би се пружиле шансе неким категоријама имућнијих сељака, да, повећавајући обим својих обрадивих површина и рационалније газдујући и послујући на својим поседима, допринесу унеколико повећању укупног обима пољопривредне производње.

Због свега тога мислим да бисмо се у оквиру наше будуће аграрне и уопште економске политике, ма колико то било сложено и тешко, ипак морали оријентисати на крупна друштвена газдинства и на крупну индустријализовану пољопривреду, што се не би могло спровести без одређених економских и регулативних мера. Ово због тога што су, како је истицао Кардељ још 1959. године, „снаге које дејствују против социјалистичког развитка у области пољопривреде далеко снажније него у другим привредним областима. Национализацијом основних средстава у индустрији и другим сличним мерама ликвидирали смо сваку економску базу буржоазије и сваку могућност стихијске рестаурације капиталистичких односа у тој области... У области пољопривреде је друкчије. Ту још увек није потпуно затворена и онемогућена капиталистичка перспектива за један део газдинстава. Зато регулативне мере социјалистичке државе у тој области нису и не могу бити искључиво економског значаја него морају да носе у себи и елементе класне политике, тј. тада када се ради о спутавању или укидању капиталистичких тенденција или приватно-сопственичке шпекулације на рачун заједничког друштвеног интереса”. Дакле, држава се овде појављује као класни инструмент социјалистичких

снага, и као „настављач социјалистичке револуције на овим секторима друштвеног живота где још мање-више постоје остаци старих друштвених односа” (1).

Ван сваке је сумње да се у нас заиста мора наставити са оваквом социјалистичком револуцијом у области пољопривреде, и то не само због тога што би даља одлагања и оклевања у вези са тим могла имати одређених политичких импликација, јер, као што је говорио Лењин, ситна робна производња свакодневно раба капитализам и ситнобуржоаску стихију, итд., — него, пре свега, из чисто економских разлога, пошто се не може очекивати да бисмо стварно и ефикасно успели да решимо проблем заостајања пољопривреде и њеног модернизовања и унапређења у условима када имамо огроман број минијатурних, уситњених и заосталих индивидуалних газдинстава. Сасвим је извесно да таква газдинства не могу представљати у нашим друштвено-политичким условима замену за крупна газдинства, нити могу у перспективи обезбедити хармоничан развој привреде и ослобађање заједнице зависности од приватног сектора у пољопривреди. Па чак и Кауцки, који је у каснијим радовима био одступио од неких својих основних концепција изнетих у свом капиталном делу „Аграрно питање”, у једном спису објављеном у Берлину 1930, — анализирајући схватања Маркса и Енгелса о преимућствима крупних газдинстава над ситним, каже да за њих није свако крупно пољопривредно газдинство а priori јаче од ситног газдинства, него је то само оно које располаже средствима модерне технике и модерне аграрне науке, која су ситном газдинству делимично неприступачна, а делимично се чак не могу ни применити на једном таквом газдинству.

Тамо где ситна и крупна газдинства раде са истом техником и истим знањем, наставља даље Кауцки, ту се показује да ситно газдинство стоји боље, пошто је интерес индивидуалних сељака за производе свога привређивања и рада далеко већи него код унајмљених радника на крупним газдинствима. Само већа техника и веће знање, примењено на крупним газдинствима, може да изравна ово преимућство ситног газдинства.

Нема разлога да се претпостави да једна социјалистичка земља као што је Југославија не би била у стању да обезбеди за крупна друштвена газдинства већу технику и веће знање него што их могу обезбедити ситна, индивидуална газдинства.

Уколико би се систематски и истрајно спроводила у живот једна оваква аграрна и уопште економска политика у земљи, у оквиру које бисмо се све више оријентисали на јачање и даље развијање друштвеног сектора у домену пољопривреде, што самим тим значи и на стварање крупних друштвених газдинстава, онда ће тако постајати беспредметна и дилема о томе да ли ићи на повећање максимума земље коју могу имати индивидуални произвођачи на селу.

Због свега тога мислим да су добро поступили аутори Нацрта новог устава СФР Југославије и аутори Нацрта устава СР Србије када су у

(1) Е. Кардељ, Проблеми социјалистичке политике на селу, Београд, 1959, стр. 302.

члановима 68. односно 70. предвидели да се задржи досадашњи земљишни максимум обрадиве земље од 10 хектара по једном домаћинству. Исто тако мислим да је сасвим прихватљива и одредба која се среће у ставу 2. наведених чланова у оба Нацрта устава, у којој се предвиђа да се законом може утврдити да у брдско-планинским крајевима највећа површина обрадивог пољопривредног земљишта по домаћинству, на којем земљорадници имају право својине, може бити већа од 10 хектара. Налазим да је ово једно мудро и еластично решење с обзиром на то да би се тиме, поред осталог, могли створити повољни услови и за развијање сточарства, а исто тако и неких грана воћарства. И, што је још важније, на овај начин се могу ублажити извесне тешкоће које би настале услед тога ако би се на целу државу, односно на све регионе у њој, између којих постоје знатне разлике у погледу квалитета и плодности обрадивих површина, примењивала нека униформна решења.

Имајући у виду све оно што сам до сада рекао, мислим да би решења предложена у Нацрту устава СР Србије и у Нацрту устава СФР Југославије о максимуму обрадивог пољопривредног земљишта од 10 хектара по једном домаћинству требало задржати и усвојити и у дефинитивним текстовима оба ова Устава.

Др Велимир Васић