

# Modeli okrupnjavanja poljoprivrednih subjekata u Republici Hrvatskoj

---

**Pušeljić, Ilija**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2023**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:*

**Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Agrobiotechnical Sciences Osijek / Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Fakultet agrobiotehničkih znanosti Osijek**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:151:933708>

*Rights / Prava:* [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-03-28**



Sveučilište Josipa Jurja  
Strossmayera u Osijeku

**Fakultet  
agrobiotehničkih  
znanosti Osijek**

*Repository / Repozitorij:*

[Repository of the Faculty of Agrobiotechnical  
Sciences Osijek - Repository of the Faculty of  
Agrobiotechnical Sciences Osijek](#)



SVEUČILIŠTE JOSIPA JURJA STROSSMAYERA U OSIJEKU  
FAKULTET AGROBIOTEHNIČKIH ZNANOSTI OSIJEK

Ilija Pušeljić

Prijediplomski sveučilišni studij

Smjer: Agroekonomika

**Modeli okrupnjavanja poljoprivrednih subjekata u  
Republici Hrvatskoj**

Završni rad

Osijek, 2023

SVEUČILIŠTE JOSIPA JURJA STROSSMAYERA U OSIJEKU  
FAKULTET AGROBIOTEHNIČKIH ZNANOSTI OSIJEK

Ilija Pušeljić

Prijediplomski sveučilišni studij

Smjer: Agroekonomika

**Modeli okrupnjavanja poljoprivrednih subjekata u  
Republici Hrvatskoj**

Završni rad

Povjerenstvo za ocjenu i obranu završnog rada:

1. Prof.dr.sc. Tihana Sudarić, mentor
2. Prof.dr.sc. Ružica Lončarić, član
3. Doc.dr.sc. David Kranjac, član

Osijek, 2023.

Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku  
Fakultet agrobiotehničkih znanosti Osijek  
Prijediplomski sveučilišni studij Poljoprivreda, smjer Agroekonomika  
Ilija Pušeljčić

Završni rad

## Modeli okrupnjavanja poljoprivrednih subjekata u Republici Hrvatskoj

### Sažetak:

Obiteljska poljoprivredna gospodarstva Hrvatske su površinski prosječno mala, ali i s velikim brojem parcela. Ovo predstavlja veliko ograničenje daljnjeg poljoprivrednog razvitka te se traže načini rješenja ovoga problema. Dok jedni zagovaraju proizvodno, horizontalno povezivanje proizvođača, drugi kao rješenje vide u okrupnjavanju površina, a treći zagovaraju oba procesa. Malo primjera okrupnjavanja površina se često pojašnjava emotivnim iako neracionalnim odnosom vlasništva prema posjedu kao i nedostatnim naporima države da se taj proces pokrene. Hrvatska ima povijesnog iskustva u provođenju komasacije, te se ova agrotehnička mjera ponovo navodi kao dio nove poljoprivredne politike. Cilj rada je analizirati podatke o raspolaganju poljoprivrednim zemljištem na području Republike Hrvatske kako bi se na vrijeme poduzele mjere kojima bi se utjecalo na što racionalniji sustav raspolaganja poljoprivrednim zemljištem kao dobrom od interesa za Republiku Hrvatsku sukladno važećim propisima, uz istovremenu zaštitu okoliša. Sukladno navedenom cilju, u radu se želi prikazati važnost i uloga zemljišne politike u postupcima kvalitetnog i efikasnog raspolaganja poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske.

**Glavne riječi:** okrupnjavanje, zemljišna politika, razvoj

33 stranica, 3 slike, 37 literaturnih navoda

Završni rad je pohranjen: u Knjižnici agrobiotehničkih znanosti Osijek i u digitalnom repozitoriju završnih idiplomskih radova Fakulteta agrobiotehničkih znanosti Osijek

### BASIC DOCUMENTATION CARD

---

Josip Juraj Strossmayer University of Osijek  
Faculty of Agrobiotechnical Sciences Osijek  
Undergraduate university study Agriculture, course Agroecconomics  
Ilija Pušeljčić

Final work

## Consolidations models of agricultural entities in the Republic of Croatia

### Summary:

Family farms in Croatia are on average small in area, but also with a large number of plots. This represents a major limitation of further agricultural development, and ways of solving this problem are being sought. While some advocate the production, horizontal connection of producers, others see the solution in consolidating areas, and still others advocate both processes. The few examples of land consolidation are often explained by the emotional, albeit irrational, relationship of the owner to the property, as well as insufficient efforts by the state to initiate this process. Croatia has historical experience in the implementation of compaction, and this agrotechnical measure is once again mentioned as part of the new agricultural policy. The aim of the work is to analyze data on the disposal of agricultural land in the Republic of Croatia in order to take timely measures to influence the most rational system of disposal of agricultural land as an asset of interest to the Republic of Croatia in accordance with current regulations, while simultaneously protecting the environment. In accordance with the stated goal, the paper aims to show the importance and role of land policy in the procedures of quality and efficient disposal of agricultural land owned by the Republic of Croatia.

**Keywords:** Consolidation, land policy of the Republic of Croatia, development

33 pages, 3 figures, 37 references

Final work is archived in Library of Faculty of Agrobiotechnical Sciences Osijek and in digital repository of Faculty of Agrobiotechnical Sciences Osijek

## SADRŽAJ

1. UVOD.....	1
1.1. Teoretski aspekt fragmentacije poljoprivrednog zemljišta.....	2
1.2. Poljoprivredno zemljište .....	2
1.3. Fragmentacija poljoprivrednog zemljišta .....	3
1.4. Nedostatak fragmentacije poljoprivrednog zemljišta .....	4
1.5. Povijesni aspekt okrupljivanja zemljišta.....	4
1.6. Fragmentacija i zemljišna politika Republike Hrvatske .....	9
2. MATERIJAL I METODE .....	11
3. REZULTATI I RASPRAVA.....	12
3.1. Agrarne operacije okrupnjavanja poljoprivrednog zemljišta.....	12
3.1.1. Arondacija.....	12
3.1.2. Komasacija.....	13
3.1.3. Značaj poljoprivrede i važnost komasacije kao agrotehničke operacije u Hrvatskoj ...	17
3.1.4. Program okrupnjavanja poljoprivrednog zemljišta.....	18
3.1.5. Swot analiza .....	19
3.2. Zemljišna politika Republike Hrvatske .....	21
3.2.1. Zakon o poljoprivredi.....	22
3.2.2. Zakon o poljoprivrednom zemljištu.....	24
3.2.3. Evidencija poljoprivrednih površina u Republici Hrvatskoj.....	25
3.2.4. Izraz zemljišna politika (engl. Land policy .....	26
3.2.5. Institucije koje se bave poljoprivrednim zemljištem .....	27
3.2.6. Aspekti (ne) uspješnosti zemljišne politike .....	28
3.2.7. Zemljišno – knjižni sustav .....	29
3.2.8. Razmatranje problema objedinjavanja podataka katastra zemljišta i zemljišne knjige ..	29
4. ZAKLJUČAK.....	33
5. LITERATURA .....	35

## 1. UVOD

Poljoprivredna gospodarstva u Hrvatskoj obično imaju mali prosječni površinski kapacitet, ali se istovremeno sastoje od brojnih parcela. To predstavlja značajnu prepreku za daljnji razvoj poljoprivrede te zahtijeva traženje rješenja. Postoje tri glavna pristupa rješavanju ovog problema. Neki zagovaraju proizvodno, horizontalno povezivanje proizvođača, drugi vjeruju da se rješenje nalazi u okrupnjavanju površina, dok treći zagovaraju kombinaciju oba procesa.

Nažalost, malo primjera okrupnjavanja površina se može objasniti iracionalnim vlasničkim odnosima i nedovoljnim naporima države kako bi se taj proces potaknuo. Ipak, Hrvatska ima povijesno iskustvo s komasacijom kao agrotehničkom mjerom koja se ponovno spominje kao dio nove poljoprivredne politike.

U cilju utvrđivanja razine usitnjenosti poljoprivrednih površina u Republici Hrvatskoj te istraživanja stavova poljoprivrednih proizvođača o okrupnjavanju površina, proveden je intervju s deset poljoprivrednih gospodarstava s tog područja. Rezultati su pokazali da poljoprivrednici podržavaju proces okrupnjavanja, ali nailaze na razne prepreke poput problema s vlasništvom zemljišta, neujednačenosti gruntovnice i katastra, komplicirane papirologije, te otpora ljudi prema prodaji ili zamjeni zemljišta (Detelj, 2021.).

Rješenje ovog problema treba pronaći u sustavnom procesu komasacije i arondacije, kao i u korištenju neiskorištenih poljoprivrednih površina putem zemljišnog fonda. To će omogućiti efikasnije korištenje resursa i potaknuti daljnji razvoj poljoprivrede u Republici Hrvatskoj.

Neophodno je spomenuti i težnju ka unaprijeđenju zemljišnog sustava i politike.

## 1.1. Teoretski aspekt fragmentacije poljoprivrednog zemljišta

Važnost poljoprivrednog zemljišta proizlazi iz činjenice da je isto člankom 52. Ustava Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14) proglašeno dobrom od interesa za Republiku Hrvatsku te uživa njezinu osobitu zaštitu.

## 1.2. Poljoprivredno zemljište

Poljoprivredno zemljište predstavlja temelj resursa za svaku naknadnu poljoprivrednu proizvodnju, jer ono čini glavni izvor resursa za poljoprivrednu proizvodnju. Zemlja, odnosno obradivo poljoprivredno zemljište temelj je voćarske, vinogradarske, proizvodnje voća i povrća, a livade i pašnjaci predstavljaju glavni izvor prehrane u stočarstvu.

Porastom broja stanovništva, u svijetu, raste potreba za hranom i povećanjem poljoprivredne proizvodnje, što pak, zbog sve veće potrebe za bržom isporukom proizvoda (uporabom velike količine pesticida), smanjuje kvalitetu tla. Također, poznate su i situacije u kojima se poljoprivredno zemljište, nezakonito pokušava prenamijeniti u građevinsko.

Veliki problem u Hrvatskoj oko gospodarenja zemljištem, čini nedostatak jedinstvene evidencije poljoprivrednog zemljišta. Problem je i ažuriranje podataka, aktualni pravilnici su zastarjeli i ne doprinose povećanju konkurentnosti poljoprivrede.

Neusklađenost institucija katastra, gruntovnice, ministarstava i zavoda za statistiku, dovele su do toga da je danas u Hrvatskoj nepoznata potpuno točna količina i kvaliteta poljoprivrednog zemljišta s kojima raspolažemo (različiti dokumenti iznose različite podatke i oscilacije među njima dosta su velike).

Popis ukupno raspoložive državne zemlje ne postoji, a ono što se može naći je manjkavo, netočno i netransparentno, te takav lako može postati predmet manipulacija (Vidaček, 2019).

U Hrvatskoj prevladava privatno vlasništvo nad poljoprivrednim zemljištem, dok država raspolaže s oko 30% poljoprivrednog zemljišta. Poljoprivredno zemljište u svom vlasništvu država puno češće daje u zakup, nego što ga prodaje. „Poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske može se raspolagati: - zakupom, - zakupom za ribnjake, - zakupom zajedničkih pašnjaka, - privremenim korištenjem, - zamjenom, - prodajom izravnom pogodbom, - davanjem na korištenje bez javnog poziva (Kontrec, 2014.)“ . Govoreći o vlasništvu nad poljoprivrednim zemljištem, bitno je spomenuti Moratorij o prodaji poljoprivrednih površina (državnih i privatnih) stranim pravnim subjektima do 2023.

godine, kako bi se domaćim poljoprivrednicima osigurale, velike količine zemlje po zadovoljavajućoj cijeni. (Prema podacima Eurostata za 2019. godinu, prosječne cijene hektara poljoprivrednog zemljišta u Hrvatskom okruženju su: Slovenija - 18460 eura, Srbija- 9000 eura, Mađarska - 4632 eura, dok su prosječne cijene u razvijenijim članicama i nekoliko puta veće, primjerice za hektar poljoprivrednog zemljišta u Italiji potrebno je izdvojiti više od 40 tisuća eura).

Upravo zbog jeftinih i kvalitetnih poljoprivrednih površina Hrvatska je zanimljiva stranim investitorima, a zbog niske kupovne moći poljoprivrednici u Hrvatskoj bi im na natječajima za kupovinu zemlje teško mogli konkurirati. Jedan od argumenata za provođenje moratorija je fragmentiranost poljoprivrednih površina i nedovršenost procesa komasacije i povrata zemljišta.

### 1.3. Fragmentacija poljoprivrednog zemljišta

Definirana je u literaturi kao situacija u kojoj se jedno poljoprivredno gospodarstvo ili vlasništvo sastoji od brojnih prostorno odvojenih (raspršenih) parcela koje mogu biti malih veličina i nepravilnih oblika (King i Burton, 1982.). Slično tome, određeni autori smatraju fragmentaciju zemljišta kao ozbiljnu prepreku za optimalan razvoj poljoprivrede jer ona onemogućuje pristup mehanizaciji, uzrokuje neučinkovitu proizvodnju i uključuje velike troškove za ublažavanje njenih negativnih učinaka, što rezultira smanjenjem neto prihoda poljoprivrednika (Blaikie i Sadeque, 2000.). Još je uvijek malo krupnih obiteljskih gospodarstava koja imaju proizvodne površine iznad prosječnog gospodarstva Europske unije. Zapravo još nedostaju okrupnjena vitalna gospodarstva koja se u sadašnjim tržišnim uvjetima mogu ravnopravno nositi s uvoznom konkurencijom. Istina, postupno se, ali sporo, povećavaju gospodarstva od njihova početnog prosjeka od 1,9 ha (prije oko 25 godina) pa do 2,4 ha te do prosječne vrijednosti 5,6 ha, zahvaljujući provedbi „Programa gospodarenja državnim poljoprivrednim zemljištem“ te postupcima zakupa i prodajom manjeg dijela državnog zemljišta. Tako se procjenjuje da je prosjek gospodarstva sada nešto veći od 5,6 ha. Dakle, postupno se poljoprivredna gospodarstva okrupnjavaju, ali time ne možemo biti zadovoljni, jer prosječno gospodarstvo u Europskoj uniji iznosi 16,1 ha. Osim toga, naše proizvodne parcele još su uvijek usitnjene, a prosjek im je 0,87 ha. Dakle, obiteljska poljoprivredna gospodarstva imaju usitnjene i dislocirane parcele – prosječno na šest lokacija – što je velik poslovni i ekonomski problem gospodarstva. Nepovoljni uvjet poljoprivredne proizvodnje koji čine mala gospodarstva i usitnjenost zemljišta postoji u svim



županijama (Tomić, 2014.). U skladu s problemima malih gospodarstava koji prevladavaju u Republici Hrvatskoj i njihovim usitnjenim zemljištem, važan je podatak Tomića (2020.) da poljoprivredna gospodarstva veća od 20 ha u svijetu sada zauzimaju oko 2% ukupno korištenih površina i gospodare hranom na svjetskom tržištu. Prema tome, veličina domaćeg prosječnog gospodarstva jedan je od ograničavajućih čimbenika u razvoju naše poljoprivrede. Stoga je nužno nastaviti ubrzanije okrupnjavati gospodarstva primjenjujući komasaciju.

#### 1.4. Nedostatak fragmentacije poljoprivrednog zemljišta

Fragmentacija poljoprivrednog zemljišta u Republici Hrvatskoj je veliki problem, koji se samo nadovezuje na probleme nekoordiniranosti institucija (katastra, gruntovnice, ministarstava i agencija u poljoprivredi) koje su zadužene za provođenje učinkovite poljoprivrede i zemljišne politike. Glavni nedostatak fragmentiranosti zemljišta u Hrvatskoj (male i čestice nepravilnih oblika), jest, povećanje troškova poljoprivredne proizvodnje. Koncentracijom većih poljoprivrednih čestica, poljoprivredniku se omogućuje optimalnije poslovanje uz minimalne troškove.

„Komasacija predstavlja instrument kojim država (javna vlast) autoritativnim zahvatom u imovinska prava određenih subjekata ograničava ili oduzima ta prava na način da male i usitnjene površine zemljišta sjedinjava u veće i pravilnije čestice radi njihova ekonomičnijeg iskorištavanja, stvaranja povoljnijih uvjeta za razvitak poljoprivrede i drugih razloga nužnih za omogućavanje održivog razvoja u prostoru (Zakon o komasaciji poljoprivrednog zemljišta, Narodne novine br. 51/15)“.

#### 1.5. Povijesni aspekt okrupljivanja zemljišta

Prva razmišljanja o učincima i prednostima okrupnjavanja poljoprivrednih posjeda, javljaju se napuštanjem feudalnog načina proizvodnje i prelaskom u kapitalistički sustav. Feudalizam je predstavljao vlasnički sistem u kojemu je vlada višak svojih poljoprivrednih zemljišta davao podređenima na obradu. Time su uspostavili temelj feudalizma, vazalni odnos.

Poljoprivredno zemljište u feudalizmu imalo je dva vlasnika: vladara (vrhovni vlasnik) i vazal (koristovni vlasnik). Pojavljivanjem kapitalizma i uređenijih društvenih odnosa, feudalistički koncept se sve više odbacuje i glavni fokus se stavlja na privatno vlasništvo i borbu na tržištu.

Prve naznake kapitalizma u upravljanju poljoprivrednim zemljištem u Hrvatskoj pojavile su se „Urbarskim zakonikom“ iz 1737. godine, pravnim aktom kojim je država smanjila prava vladara, onemogućivši im nastavak povećanja zemljišta i uredila odnose u poljoprivredi.

Na temelju toga donesen je Urbarski zakon, u kojem se prvi put spominje potreba provođenja procesa komasacije, kao jednog od glavnih preduvjeta povećanja efikasnosti poljoprivrednog sektora.

Proces komasacije do danas nije se previše mijenjao. U samom početku, kao i danas glavni nositelji procesa komasacije su županijska komasacijska povjerenstva. Nakon Domovinskog rata, važnost okrupnjavanja zemljišta je potpuno zanemarena, te je iz socijalističkog sistema prihvaćen način provedbe komasacije, kojeg nije bilo moguće uskladiti s novim teritorijalnim ustrojem Republike Hrvatske.

U prethodnom razdoblju postupak komasacije je započinjao prisilno ili na zahtjev vlasnika zemlje, dok je danas potrebno državnim tijelima dostaviti zahtjeve: većine vlasnika zemlje, organizacija koje obrađuju zemlju, ili pak, odluke općinskih vijeća i mjesnih odbora o namjeri provedbe procesa komasacije.

Kao glavnu svrhu procesa komasacije, možemo svrstati povećanje kvalitete života i održivi razvoj, posebno ruralnih krajeva. Iako je proces komasacije dugotrajan i skup, uređenje imovinsko-pravnih odnosa i okrupnjavanje zemljišta, glavni je kriterij za povećanje učinkovitosti i konkurentnosti poljoprivrede.

Najveću grešku na štetu učinkovitog upravljanja poljoprivrednog zemljišta učinio je Ustavni sud RH, kad je potvrdio Odluku br. U-III A-3222/2009, kojom su ukinuta sva komasacijska tijela i svi postupci komasacije, započeti prije 1990. godine su naprasno prekinuti.

Značajniji pomaci u nastojanjima okrupnjavanja poljoprivrednog zemljišta, u suvremenoj Hrvatskoj počinju 2015. godine donošenjem Novog zakona o komasaciji, kojim su napravljene izmjene jedino u većoj centralizaciji o donošenju odluka o pokretanju procesa komasacije (danas jedino Vlada RH u suradnji s nadležnim Ministarstvom i Državno geodetskom upravom, donosi odluku o odobravanju procesa komasacije za pojedine katastarske općine).

„Komasacija je, u smislu novog Zakona, skup administrativnih i tehničkih postupaka kojima se male i rascjepkane katastarske čestice sjedinjuju u veće i urednije površine poljoprivrednog zemljišta, uređuju putne i kanalske mreže te sređuju stvarnopravni i drugi odnosi na zemljištu u cilju okrupnjavanja katastarskih čestica u veće i pravilnije radi njihova

ekonomičnijeg iskorištavanja, stvaranja povoljnijih uvjeta za razvoj poljoprivredne proizvodnje, radi osnivanja i izgradnje poljoprivrednih putova, vodnih građevina za melioracije te izvođenja drugih radova na uređenju zemljišta namijenjenog poljoprivredi (Malenica, 2015).

“U ocjeni fragmentiranosti poljoprivrednog zemljišta, uređenju imovinsko pravnih odnosa i veličina zemljišta, posljedice komasacije imaju značajan učinak.

Prilikom ocjene fragmentiranosti poljoprivrednog zemljišta četiri najvažnija indeksa: Simmonsov, Januszewski, Igbouzurike, Schmook indeks u obzir uzimaju veličine pojedinih parcela i ukupnog poljoprivrednog gospodarstva.

Poljoprivredna površina, je uz sve svoje nedostatke i dalje najčešće korišten pokazatelj veličine poljoprivrednog gospodarstva.

Prema podacima Eurostata o stupnju fragmentiranosti poljoprivrednih gospodarstava, u Hrvatskoj, kao i u većini članica EU, prevladavaju mala poljoprivredna gospodarstva (ukupne veličine od 5 ha), koja, imaju veliki značaj za zapošljavanja i ostanak mladih na ruralnim područjima, ali im je budućnost vrlo neizvjesna jer nemaju dovoljno financijskih i proizvodnih kapaciteta za borbu s velikim korporacijama.

Najfragmentiziranija zemlja, odnosno članica EU s najvećim brojem malih poljoprivrednih gospodarstava je Rumunjska, gdje je 92% poljoprivrednih gospodarstava manje od 5 ha, dok je u najbogatijoj članici i jednoj od najbogatijih zemalja svijeta Luksemburgu, prevladavaju velika poljoprivredna gospodarstva (ukupne površine veće od 50 ha).

Analiza kretanja iskorištenosti poljoprivrednog zemljišta i poljoprivredne regije Hrvatske prema podacima Ministarstva poljoprivrede, pokazala je da se 67% poljoprivrednog zemljišta nalazi se u privatnom vlasništvu, dok je 33% zemljišta u državnom vlasništvu.

Prema navedenoj analizi prosječan udio poljoprivrede u BDP-u je oko 5% (što je više od prosjeka razvijenih članica EU od 3%). Iako bi nam oni mogli ukazati na to da je hrvatska poljoprivreda među boljima u EU, stvarnosti je nažalost, mnogo drugačije. Kao što smo već napomenuli, nepostojanost jedinstvene i točne baze podataka poljoprivrednog zemljišta, što bi se moglo smatrati temeljem uspješne poljoprivrede i nedostatak inspeksijskih nadzora ne terenu, dovodi do toga da „na papiru“ Hrvatska ima puno bolje rezultate u odnosu obradivog i neobrađenog područja.

Prema analizama Faostata, najveće svjetske baze podataka o stanju u poljoprivredno prehrambenom sektoru u 245 država svijeta, Hrvatska iskorištava nešto manje od 50% ukupne obradive površine koju posjeduje.

U razdoblju od 1992. do 2000. godine zabilježeno je značajno smanjenje obrađenih poljoprivrednih površina, prema (Grahovac, 2007) razlog tomu bio je napuštanje zemljišta 9 koja su onemogućavala rentabilnu proizvodnju, razvoj industrije i izgradnja infrastrukture na kvalitetnim poljoprivrednim površinama te smanjenje agrarne prenapućenosti. Izvješća Oikona d.o.o.- vodećeg licenciranog instituta za primijenjenu ekologiju u Hrvatskoj i regiji u Hrvatskoj, navode da je više od 400 tisuća hektara neiskorištenih obradivih poljoprivrednih površina.

„Nekorišteno je sve ono zemljište koje se može koristiti za poljoprivrednu namjenu, a u zarastanju je ili se ne koristi (Oikon.hr, 2020) “. Najveća neiskorištenost obradivog poljoprivrednog zemljišta je u Šibensko-kninskoj (79 446ha), Splitsko-dalmatinskoj (61 514ha) i Zadarskoj županiji (43 178ha).

Podaci o načinu iskorištavanja poljoprivrednih površina potvrđuju činjenicu da je poljoprivreda, iako u ukupnom BDP-u, sudjeluje s većim postotkom u odnosu na prosjek EU, orijentirana na tradicionalnu poljoprivredu niskih dodatnih vrijednosti.

Većinu poljoprivrednog zemljišta u Republici Hrvatskoj čine oranice i trajne livade i pašnjaci, oko 900 tisuća hektara (ili 68% ukupne poljoprivredne površine), a najzastupljenija kultura na njima je kukuruz. Iako trajni travnjaci i livade čine više od 25% obradivog zemljišta, to je znatno niže od prosjeka svih članica Europske unije (34%).

Trajni nasadi iz kojih, odnosno nasadi u kojima se očekuje veća ekonomska korist, tijekom dugogodišnjeg razdoblja (poput voćnjaka, vinograda, smilja, lavande), proizvoda većih dodatnih vrijednosti, od primjerice kukuruza i ječma, u cijelom promatranom razdoblju imaju mali udio. Jedan od razloga velikih oscilacija u podizanju trajnih nasada prema vrsti sirovine je potreba za daleko većim investicijama u odnosu na jednogodišnje nasade na oranicama (Pajdić, 2021.).

Osim toga, razdoblje eksploatacije sirovine može trajati i više od 10 godina. Izvješće o reviziji učinkovitosti gospodarenje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države, iz 2017. godine ukazuje na smanjenje obradivih poljoprivrednih površina u sektorima poljoprivrednih i obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava.

OPG-ovi su u razdoblju od 2010. godine do 2016. godine, smanjili za više od 100 tisuća

hektara, svoju poljoprivrednu površinu. Poslovni subjekti su u istom razdoblju povećali poljoprivredne površine u svom vlasništvu za više od 95 tisuća hektara.

Pozitivan trend u poljoprivredi, bilježe površine pod ekološkim uzgojem. U promatranom razdoblju poljoprivredna gospodarstva s ekološkim i pripremom za ekološki uzgoj, obradivu površinu povećala su za 30 do 60 puta (<https://dzs.gov.hr>, 2021.).

Važnost poljoprivrednog zemljišta proizlazi iz činjenice da je isto člankom 52. Ustava Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14) proglašeno dobrom od interesa za Republiku Hrvatsku te uživa njezinu osobitu zaštitu (Pajdić, 2021.).

Poseban pravni režim poljoprivrednog zemljišta koji vrijedi u Republici Hrvatskoj uređen je Zakonom o poljoprivrednom zemljištu (NN 20/18, 115/18, 98/19; u daljnjem tekstu: Zakon) koji u članku 2. utvrđuje važnost istog ponavljajući navedenu odredbu Ustava te propisuje da nositeljima prava vlasništva na poljoprivrednom zemljištu ne mogu biti strane pravne i fizičke osobe uz iznimku stjecanja prava vlasništva nasljeđivanjem (<https://narodne-novine.nn.hr>, 2018.). U članku 3. stavku 1. Zakona, je definirano poljoprivredno zemljište te se istim smatraju: poljoprivredne površine koje su po načinu uporabe u katastru opisane kao: oranice, vrtovi, livade, pašnjaci, voćnjaci, maslinici, vinogradi, ribnjaci, trstici i močvare, kao i drugo zemljište koje se može privesti poljoprivrednoj proizvodnji (Pajdić, 2021.).

Poljoprivredno zemljište je i pojedino zemljište izvan građevinskog područja koje je po načinu uporabe u katastru opisano kao oranica, vrt, livada, pašnjak, voćnjak, maslinik, vinograd, trstik i močvara, a u naravi je zapušteno poljoprivredno zemljište koje se može privesti poljoprivrednoj proizvodnji uz troškove koji su manji od tržišne vrijednosti ili ukupnog iznosa zakupnine kroz cijelo vrijeme trajanja zakupa toga zemljišta, a koje je dio šumskogospodarskog područja može se izdvojiti iz šumskogospodarskog područja sukladno posebnom propisu iz upravnog područja šumarstva (<https://narodne-novine.nn.hr>, 2018.).

Pojam disperzija ili raspršenost se obično koristi kada želimo objasniti nejednakomjernu distribuciju nekih pojava ili stvari u prostoru, dok se pojam fragmentiranost ili rascjepkanost koristi kada se jedna cjelina zapravo sastoji od više manjih dijelova, to jest fragmenata.

## 1.6. Fragmentacija i zemljišna politika Republike Hrvatske

U literaturi se pojam fragmentacija zemljišta (engl. Land fragmentation) koristi za opis rascjepkanosti parcela/posjeda, ali i za opis raspršenosti parcela jednog posjeda, pa se može zaključiti da autori često ne razlučuju razlike između ova dva pojma.

Na problem definiranja pojma fragmentacije zemljišta ukazuje Van Dijk (2004.) te u svom istraživanju određuje četiri vrste fragmentacije zemljišta (na osnovu podataka prikupljenih u regiji centralne Europe):

- fragmentacija vlasništva (veliki broj vlasnika istog zemljišta) ,
- fragmentacija zemljišta (veliki broj parcela u okviru jednog vlasništva),
- unutarnja fragmentacija (svaka parcela ima drugu vrstu uporabe) i
- nesklad između vlasnika i korisnika

Van Dijk (2004.) zaključuje da će doći do smanjenja fragmentiranosti zemljišta onda kada broj vlasnika i/ili korisnika pada, broj parcela po poljoprivrednom gospodarstvu pada, a povećava se udio vlasnika koji koriste svoje zemljište.

King i Burton (1982.) su identificirali više relevantnih čimbenika koji utječu na fragmentiranost:

1. veličina posjeda,
2. broj parcela,
3. veličine parcela,
4. distribucija veličina parcela,
5. prostorna raspodjela parcela i
6. karakteristike oblika parcela.

Uzročnike fragmentacije dijele u 4 kategorije:

- socio-kulturološke,
- ekonomske,
- fizičke,

- operativne.

U 2002.g. izrađena je Strategija poljoprivrede i ribarstva Republike Hrvatske kojom se ciljevi poljoprivrednog razvoja proširuju na cjelokupni ruralni prostor, sukladno odrednicama ZPP EU, a seoski razvitak i zaštita prirode i okoliša postaju jedan od strateških prioriteta (Franić, 2006.).

U ovom dokumentu, premda ključan čimbenik ukupne strukturne politike, zbog značenja i težine problema, zemljišna politika predstavlja zasebnu cjelinu kojom se utječe na racionalno gospodarenje poljoprivrednim zemljištem uz sustavnu zaštitu okoliša. Ona prije svega govori o nužnoj uspostavi integriranog sustava katastarske ubilježbe i zemljišnih knjiga radi raščišćavanja vlasničkih i posjedovnih odnosa.

O potrebi usklađivanja informacije katastra i zemljišnih knjiga, informatizacija svih podataka i ustanovljavanja središnje upisnice (registra) tih informacija, kao i poboljšanja učinkovitost uprave gospodarenjem poljoprivrednog zemljišta i postupaka.

Dokumentom se navodi da rješavanje problema u svezi privatizacije zemljišta u vlasništvu države kao i denacionalizacije (uz male prosječne veličine obiteljskog poljoprivrednog gospodarstava i zaštite poljoprivrednog zemljišta) traži širu i bržu akciju različitih institucija državne uprave i gospodarskih subjekata te bržu provedbu Zakona o poljoprivrednom zemljištu, uz učinkovitu upravu i nadzor u provođenju.

Naravno, tu je i pitanje uređenja (ne) plaćanja zakupa postojećih korisnika državnog zemljišta, ali i podržavljenog zemljišta bivših društvenih kombinata. Pitanje okrupnjavanja poljoprivrednih zemljišnih čestica, sa svrhom uštede u proizvodnim troškovima, tehnički se treba riješiti mjerama okrupnjavanja (komasacija i arondacija), koje predstavljaju vrlo skupi postupak, a također i dugotrajni postupak, jer se, uz rješavanje i uređenje vlasničkih odnosa – u čestom slučaju zamjene zemljišta između zemljovlasnika – tu uključuju i znatni melioracijski i infrastrukturni zahvati (kanalska i putna mreža).

Okrupnjavanje zemljišnih čestica poljoprivrednog zemljišta, treba biti praćeno s agrarno-političkim mjerama potpore gospodarskom napretku poljoprivrede.

S tim u vezi navodi se da je nužno provesti preinaku postojeće legislative glede nasljeđivanja kako bi se zaustavio proces daljnjeg usitnjavanja poljoprivrednih imanja i osnažilo okrupnjavanje proizvodnih površina. Sve to je preduvjet za funkcioniranje tržišta poljoprivrednim zemljištem kako je zaključeno u strategiji (Mičević, 2016.).

## **2. MATERIJAL I METODE**

Tijekom ostvarivanja spomenutih ciljeva, korištena je literatura iz različitih znanstvenih članaka i radova, kao i relevantni zakoni i pravilnici koji su od ključnog značaja za zemljišnu politiku Republike Hrvatske, s posebnim naglaskom na Zakon o poljoprivredi i Zakon o poljoprivrednom zemljištu, kao i različite analize modela okrupnjavanja i uspješnosti provođenja zemljišne politike Republike Hrvatske.

U svrhu ostvarivanja navedenih ciljeva, upotrijebljeni su dostupni online resursi, stručni radovi i narodne novine relevantne za ovu temu.



### 3. REZULTATI I RASPRAVA

#### 3.1. Agrarne operacije okrupnjavanja poljoprivrednog zemljišta

Upravljanje zemljištem odvija se agrarnim operacijama koje se mogu podijeliti u dvije grupe: agrarna reforma i kolonizacija, izvlaštenje (eksproprijacija) i druga grupa arondacija i komasacija. Provedbom operacija u prvoj grupi dolazi do daljnjeg usitnjavanja parcela dok se provedbom operacija u drugoj grupi okrupnjavaju veći kompleksi zemljišta, smanjenjem broja katastarskih čestica i formiranjem pravilnih oblika. Agrarne operacije su sprovođenje promjena na dijelu zemljišta kojim se djelomično ili u cjelini:

- mijenja vlasnik zemljišta
- mijenja postojeća putna i kanalska mreža
- grupira društvena svojina
- uništavaju nekorisni i podižu novi zasadi i objekti
- grupiraju parcele svih vlasnika ili posjednika
- mijenjanje namjene zemljišta (Vuković, 1988.)

##### 3.1.1. Arondacija

Sa svrhom racionalnog iskorištavanja poljoprivrednog zemljišta, provođenja melioracijskih mjera, podizanja višegodišnjih nasada i boljeg korištenja mehanizacije provodila se arondacija.

Arondacija je posebna agrarno-upravna mjera koja služi stvaranju većih kompleksa obradive površine poljoprivrednog zemljišta.

Arondacija je postupak zamjene, razmjene ili kupnje zemljišta među subjektima unutar arondacijskog područja i pripajanje tog zemljišta u korist drugog subjekta, radi okrupnjavanja parcela i racionalizacije obrade zemljišta. To je tzv. mehaničko spajanje parcela gdje se na jednom području 10, 15 ili pak 30 vlasnika dogovori oko podjele, zamjene ili kupnje parcela tako da se te parcele povećaju i da budu povoljnijeg oblika radi podizanja višegodišnjih nasada i boljeg korištenja mehanizacije.

Arondacijom se zaokruživalo zemljište u društvenom vlasništvu. Poljoprivredno zemljište koje je arondacijom pripojeno kompleksu postaje društveno. Arondacija se provodila na

kompleksima na kojima je društveno vlasništvo zauzimalo više od definiranog postotka u odnosu na ukupnu površinu.

Pojam arondacije obuhvaća zaokruživanje nekog društvenog posjeda. Ova operacija može se provoditi radi izvođenja melioracijskih i protiv erozivnih radnji. Također cilj arondacije može biti i pošumljivanje, podizanje plantaža voćnjaka ili vinograda, racionalnije iskorištavanje i obrada poljoprivrednog zemljišta uz bolje korištenje mehanizacije itd.

Za razliku od primjerice komasacije, kod arondacije se ne projektiraju novi putevi niti se izvode objekti hidrotehničkih melioracija. Isto tako, granice, oblik i veličina novih parcela ovise uglavnom o pravilnosti već postojećih putnih i kanalizacijskih mreža. Nedostatak ove operacije je što se većim dijelom provodi za društvene posjede, dok su individualni poljoprivrednici u ovom procesu samo indirektni sudionici.

Geodetski radovi kod arondacije zemljišta jesu:

- izrada preglednog plana sa katastarskim česticama u mjerilu 1:2500 (obojane su jednom bojom parcele korisnika arondacije, a drugom bojom ostale parcele)
- popis zemljišta koje je predmet postupka arondacije (izrađuje se na osnovu popisa parcela iz posjedovnog lista)
- popis svih zgrada i objekata na zemljištu koje je u postupku arondacije (izrađuje se neposrednom identifikacijom)
- izmjera i evidentiranje promjena na zemljištu
- kartiranje na planovima
- numeriranje parcela, računanje površina
- sastavljanje popisa parcela i izrada prijavnih listova

### *3.1.2. Komasaacija*

Pod komasacijom zemljišta podrazumijevamo agrarno-tehničke operacije kojima je svrha sakupljanje razbacanoga i usitnjenoga posjeda u jednu cjelinu ili, ako to nije moguće, u nekoliko zaokruženih površina. Koncentracijom zemljišta omogućuje se optimalnije korištenje znanstvenih dostignuća i suvremenih metoda rada. Konačna je svrha komasacije poljoprivrednog zemljišta proizvoditi maksimalno uz minimalne troškove. Komasaacijom se,

osim što se zemljišta grupiraju u veće i pravilnije parcele, osigurava i izgradnja mreže prometnih i infrastrukturnih objekata te zemljište za javne potrebe. Njome se reguliraju i vlasničko-pravni odnosi na zemljištu, izrada katastarskih planova i operata, a koristi se i kod regulacija vodotokova, hidromelioracije, hidrografskih i drugih zahvata te u šumarstvu i zaštiti okoliša (Pačar, 2017.).

Komasacija zemljišta je agrarna operacija koja ima za cilj spajanje većeg broja malih čestica, tj. stvaranje većih, za obradu pravilnijih zemljišnih čestica. Na taj način se pospješuje poljoprivredna proizvodnja na tom zemljištu. Rješavaju se različiti gospodarski problemi, a u postupku sudjeluju i druge struke: pravnici, agronomi, hidrotehničari, urbanisti, krajobrazni inženjeri i dr. To je proces okrupnjavanja zemljišta koji uključuje provođenje dodatnih zahvata kao što su hidromelioracijski zahvati poput navodnjavanja, gradnje kanala, postavljanja drenaže i slično. U Republici Hrvatskoj bi se provedbom komasacija zemljišta riješilo više aktualnih problema vezanih uz zemljište, a ne samo okrupnjavanje zemljišta.

Tako se može tvrditi da bi se komasacijom moglo riješiti (Ivković i sur., 2008):

1. imovinsko-pravne odnose na zemljištu,
2. usitnjenost zemljišta,
3. ekonomičnost poljoprivredne proizvodnje,
4. usklađivanje katastra i zemljišne knjige,
5. pitanje staračkih domaćinstava,
6. potrebe navodnjavanja ili odvodnja,
7. potrebe zemljišta za opće potrebe,
8. potrebe novih digitalnih geodetskih planova za stvaranje GIS baze podataka,
9. potrebe uređenja prostora,
10. potrebe zaštite prirodnog okoliša,
11. potrebe izgradnje objekata infrastrukture i
12. postupak održavanja katastra

Iz nabrojanog se vidi da se postupkom komasacije zemljišta mogu riješiti vrlo raznoliki problemi, a gotovo svi su vezani uz geodetsku i agronomsku struku. Ekonomske učinke je teško u potpunosti sagledati, ali je razvidno da bi područje obuhvaćeno komasacijom

zemljišta trebalo postati jedan uređen prostor, vrlo primamljiv za ulaganje, kako domaćih tako i stranih investitora (Ivković i sur. 2008).

Prednosti koje donosi ova operacija mogu se svesti na nekoliko glavnih točaka:

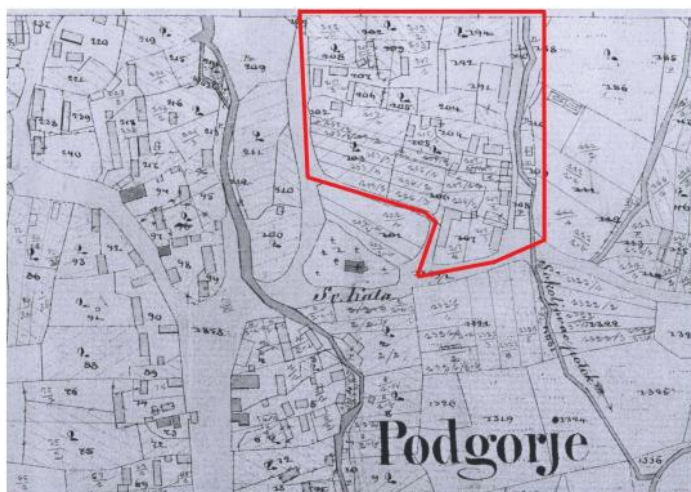
- o Uspješno grupiranje privatnih, zadružnih i državnih posjeda,
- o Sređivanje posjedovnih odnosa,
- o Povećavanje obradivih površina i prinosa različitih kultura od 20 do 50%,
- o Produktivni troškovi kod komasacije se smanjuju,
- o Omogućuje se melioracija zemljišta
- o Stvaraju se uvjeti za primjenu i drugih agrotehničkih mjera,
- o Omogućuje se pravilna uporaba mehanizacije,
- o Provodi se regulacija naselja,
- o Suradnjom između sudionika komasacije stvaraju se uvjeti za unapređenje poljoprivredne proizvodnje (<https://narodne-novine.nn.hr>, 2018.).

Prema Zakonu o komasaciji poljoprivrednog zemljišta komasacija se može pokrenuti u slijedećim uvjetima:

1. ako se zbog rascjepkanosti i nepravilnog oblika zemljište ne može svrhovito obrađivati,
2. ako se zbog postojećih stvarno-pravnih odnosa ili zbog velike rascjepkanosti zemljišta ne može organizirati proizvodnja koja osigurava svrhovitost uložениh sredstava na području na kojem se izgrađuju ili su već izgrađene vodne građevine za melioracije,
3. ukoliko izgradnja nove prometne infrastrukture (prometnice, željezničke pruge) ili drugih građevina (nasipi, kanali i slično), kao i uređenje većih vodotoka izaziva ili će izazvati daljnje rascjepkavanje postojećih katastarskih čestica i poremećaj putne i kanalske mreže,
4. ukoliko se komasacija predlaže zbog izgradnje vodnih građevina za melioracije, komasacija se može pokrenuti ako su među ostalim uvjetima ispunjeni i uvjeti za izgradnju tih sustava propisani posebnim zakonima.

S druge strane, također prema odredbama Zakona o komasaciji poljoprivrednog zemljišta, komasacija se neće pokrenuti u slijedećim uvjetima:

1. ukoliko se utvrdi da bi se njezinim provođenjem mogli pogoršati uvjeti za poljoprivrednu proizvodnju sudionika komasacije,
2. ako troškovi komasacije ne bi bili razmjerni koristima koje se očekuju od komasacije,
3. ukoliko se bez istodobne melioracije ne mogu postići zadovoljavajući rezultati u poljoprivrednoj proizvodnji,
4. ako nisu osigurane propisane mjere zaštite tla, bioraznolikosti i krajobrazne raznolikosti.



Slika 1 Primjer izgleda poljoprivrednog zemljišta prije komasacije  
Izvor: „Značenje primjene komasacije u prošlosti i sadašnjosti uz vrednovanje nekoliko specifičnih lokacija u Požeško-slavonskoj županiji“: <http://hrcak.srce.hr/97378>  
(08.06.2023.)



Slika 2 Primjer izgleda poljoprivrednog zemljišta nakon komasacije  
Izvor: „Značenje primjene komasacije u prošlosti i sadašnjosti uz vrednovanje nekoliko specifičnih lokacija u Požeško-slavonskoj županiji“: <http://hrcak.srce.hr/97378>  
(08.06.2023.)

### *3.1.3. Značaj poljoprivrede i važnost komasacije kao agrotehničke operacije u Hrvatskoj*

U zadnjih 50 godina značaj poljoprivrede u makroekonomskim uvjetima je smanjen. Tako je primjerice sredinom 20. stoljeća u poljoprivrednom sektoru radilo 50% stanovništva Europske Unije, a primarna poljoprivredna proizvodnja bila je u ruralnim područjima tradicionalni izvor prihoda. U međuvremenu, ovaj udio se smanjuje, tako da se danas poljoprivredom bavi samo 7% stanovništva EU.

Ovo podaci posljedica su velikih tehničkih i strukturnih promjena na svjetskom tržištu koje su rezultirale globalizacijom poljoprivredne proizvodnje i snažnim jačanjem konkurencije u primarnom sektoru poljoprivrede.

U takvim uvjetima mali i nespecijalizirani proizvođači više nisu mogli živjeti od primarne poljoprivredne proizvodnje, tako da su "selili" u nove proizvodne i uslužne djelatnosti. Svi navedeni procesi snažno su prisutni i u ruralnim područjima Republike Hrvatske, gdje su rezultirali vrlo negativnim gospodarskim i socijalnim trendovima i današnjim nepovoljnim stanjem kojeg karakteriziraju brojni problemi kao što su:

- mala i nekonkurentna gospodarstva,
- velik broj staračkih gospodarstava,
- rascjepkano poljoprivredno zemljište,
- male proizvodne parcele,
- ekstenzivnost i niska tehnološka razina proizvodnje,
- nedovoljno korištenje agrotehničkih mjera,
- slaba produktivnost,
- loše zbrinjavanje stajnjaka i poljoprivrednog otpada, itd.

Svi nabrojani problemi neupitno ukazuju na to da je takva poljoprivreda slabo dohodovna, nekonkurentna i neisplativa, i u postojećem stanju ne može biti čimbenik održivog razvoja. Poseban problem leži i u tradicijskoj strukturi proizvodnje i neorganiziranosti poljoprivrednih proizvođača, tako da lokalne zajednice nemaju autohtone, prepoznatljive i konkurentne proizvode koje mogu uspješno plasirati na globalnom tržištu.

Navedeno stanje je neodrživo jer u lokalnim sredinama uzrokuje sve teže uvjete života i privređivanja, propadanje postojećih poljoprivrednih gospodarstava, nezaposlenost te velike

gospodarske i strukturne poremećaje kao što su:

- depopulacija,
- zakorovljenost i gubitak funkcije poljoprivrednog zemljišta,
- gospodarsko i socijalno propadanje,
- gubitak identiteta lokalnih zajednica
- izloženost štetnim pojavama kao što su ugrožavanje okoliša, devastacija kulturne i tradicijske baštine, loše gospodarenje, korupcija itd. (Boban, 2012., (Bebek i Škegro, 1978., Ivković i sur., 2008.).

U Republici Hrvatskoj se već godinama odvija proces napuštanja sela i njihovo odumiranje. Ovakvi su procesi u razvijenim zemljama implicirali profesionalizaciju poljoprivrede, a što je u Hrvatskoj gotovo potpuno izostalo. Klasično seljaštvo izumire, a nisu ga zamijenili napredni poljoprivrednici. Većina ruralnih naselja ne može preokrenuti nepovoljne razvojne trendove zbog čega je Vlada odlučila poduzeti niz mjera u cilju revitalizacije ruralnih područja i stvaranje pravno-gospodarski povoljnijih uvjeta rada za život na selu te tako usporiti emigraciju seoskog stanovništva.

Snažan utjecaj na promišljanje o ruralnom razvoju dolazi iz procesa pridruživanja Europskoj uniji. Prema Strategiji razvoja poljoprivrede i ribarstva Republike Hrvatske, usvojenoj 2002. godine NN 89/02 (<https://narodne-novine.nn.hr>, 2002.), obiteljskim gospodarstvima se daje stožerno mjesto u budućem razvitku poljoprivrede, a kao osnovni zadatak nameće se pitanje formiranja tih gospodarstava (Bebek i Škegro, 1978., Ivković i sur., 2008.).

#### *3.1.4. Program okrupnjavanja poljoprivrednog zemljišta*

Program okrupnjavanja poljoprivrednog zemljišta u Republici Hrvatskoj 2009.-2021. donešen je na 67. sjednici Vlade Republike Hrvatske. Program je strateški dokument koji se sastoji od tri poglavlja: analiza stanja, plan okrupnjavanja poljoprivrednog zemljišta za razdoblje od 2009. do 2021. i zaključak. Analiza stanja sadrži pregled povijesnog naslijeđa, analizu structure poljoprivrednih posjeda (prema podacima Upisnika poljoprivrednih gospodarstava), analizu prometa poljoprivrednim zemljištem (prema podacima Porezne uprave Ministarstva financija), podatke o površinama zapuštenog poljoprivrednog zemljišta (prema razlici podataka Statističkog ljetopisa i Upisnika poljoprivrednih gospodarstava), pregled stanja zemljišnoknjižnih i katastarskih evidencija, pregled aktivnosti MPRRR koje

su usmjerene na okrupnjavanje poljoprivrednog zemljišta, te SWOT analizu okrupnjavanja poljoprivrednog zemljišta. Plan okrupnjavanja poljoprivrednog zemljišta za razdoblje od 2009. do 2021. sadrži ciljeve zemljišne politike u razdoblju od 2009. do 2021., aktivnosti i mjere koje Vlada Republike Hrvatske treba poduzeti u razdoblju od 2009. do 2021. kako bi se ostvarili ciljevi zemljišne politike te modele financiranja provedbe predmetnih aktivnosti (Mičević, 2016).

### *3.1.5. Swot analiza*

SWOT analiza se primjenjuje u poslovnom kontekstu kako bi se ocijenila unutarnja i vanjska situacija organizacije ili projekta. Kratica SWOT označava četiri ključna faktora koje analizira: jakosti, slabosti, prilike i opasnosti predmeta analize. SWOT analiza često se primjenjuje radi identifikacije ključnih faktora koji utječu na organizaciju ili projekt te kako bi se donosile strateške odluke. Na temelju ove analize, organizacije mogu razviti strategije koje koriste svoje prednosti kako bi iskoristile prilike, istovremeno smanjujući ili neutralizirajući svoje slabosti i prijetnje.

SWOT analiza je koristan instrument za planiranje i donošenje odluka u poslovnom svijetu, no također se može primijeniti i u drugim situacijama, kao što su osobni razvoj, karijerno planiranje ili analiza projekata.



JAKOSTI	SLABOSTI
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kontinuirano i nedovoljno kontrolirano se prenamjenjuje vrijedno poljop. zemljište u građevinsko zemljište te se trajno gube potencijalne površine za okrupnjavanje poljop. zemljišta</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Prisutne su velike površine zapuštenog poljop. zemljište koje su potencijalne površine za okrupnjavanje poljop. zemljišta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prisutne su velike površine zapuštenog poljop. zemljište koje ne sudjeluju u okrupnjavanju poljop. zemljišta kao posljedica primjene neodgovarajuće porezne politike</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dvostruko se oporezuje promet poljop. zemljištem prilikom zamjene poljop. zemljišta (kao dvije kupoprodaje) u svrhu okrupnjavanja poljop. zemljišta</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Neograničeno se parcelira poljop. zemljište kao posljedica nasljeđivanja i drugih oblika razvrgnuća suvlasništva što je reverzibilan proces okrupnjavanja poljop. zemljišta</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Provodi se usklađenje zemljišno-knjižnog i katastarskog stanja na poljop. zemljištu putem katastarskih izmjera i zemljišno-knjižnih pojedinačnih postupaka što je uvjet pravno sigurnom okrupnjavanju poljop. zemljišta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prisutne su velike površine poljop. zemljišta sa neusklađenim zemljišno-knjižnim i katastarskim stanjem što uzrokuje pravno nesigurno okrupnjavanje poljop. zemljišta</li> <li>Dugotrajne su procedure usklađenja zemljišno-knjižnog i katastarskog stanja na poljop. zemljištu</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Provodi se raspolaganje državnim poljop. zemljištem putem transparentnih javnih natječaja i usmjereno je prema okrupnjavanju poljop. zemljišta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Provode se postupci raspolaganja državnim poljop. zemljištem koji su komplicirani i dugotrajni što usporava okrupnjavanje poljop. zemljišta</li> <li>Nije uspostavljena jedinstvena baza podataka o raspolaganju državnim poljop. zemljištem što onemogućava korištenje informacija u svrhu unaprijeđenja okrupnjavanja poljop. zemljišta</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Prisutne su velike površine usitnjenog privatnog poljop. zemljišta koje su potencijalne površine za okrupnjavanje poljop. zemljišta</li> <li>Vrši se promet privatnim poljop. zemljištem u svrhu okrupnjavanja poljop. zemljišta u isključivo poljoprivrednim područjima</li> <li>Potiče se kupovina privatnog poljop. zemljišta u svrhu okrupnjavanja poljoprivrednog zemljišta putem investicijske potpore kapitalnim ulaganjima, putem operativnih programa povraćaja i dizanja višegodišnjih nasada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prisutne su velike površine usitnjenog privatnog poljop. zemljišta što otežava promet poljoprivrednim zemljištem usporavajući ili onemogućavajući okrupnjavanje poljop. zemljišta</li> <li>Vrši se promet privatnim poljop. zemljištem često radi 'spekulativnih' aktivnosti sa poljop. zemljištem, a ne radi okrupnjavanja poljop. zemljišta</li> <li>Ne postoje sistematizirani podaci o ponudi i potražnji privatnog poljop. zemljišta što onemogućava korištenje informacija u svrhu unaprijeđenja okrupnjavanja poljop. zemljišta</li> <li>Nema dostupnih povoljnih bankovnih kredita za kupovinu privatnog poljop. zemljišta</li> <li>Ne postoji stručna institucija nadležna za sustavno gospodarenje poljoprivrednim zemljištem</li> <li>Ne postoje preduvjeti i ne provode se sustavne mjere uređenja poljoprivrednog zemljišta putem komasacija</li> <li>Poljoprivredni proizvođači su nedovoljno organizirani i udruženi</li> </ul>

PRILIKE	OPASNOSTI
<ul style="list-style-type: none"> <li>Postojanje jasne političke volje i podrške unaprijeđenju poljoprivredne proizvodnje i razvoj ruralnih područja u Republici Hrvatskoj</li> <li>Sinergijsko djelovanje brojnih reformskih aktivnosti poput reforme zemljišne administracije, reforme poreznog sustava i ostalo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Politička volja neće biti kvalitetno operacionalizirana</li> <li>Prisutnost administrativnih barijera unutar Republike Hrvatske</li> <li>Sinergijsko djelovanje različitih reformi neće biti u cijelosti iskorišteno</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Povećanje cijena poljoprivrednih proizvoda na svjetskom i domaćem tržištu te porast strateškog značaja proizvodnje hrane</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Konkurencija poljoprivrednih proizvoda iz zemalja članica Europske unije</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Korištenje predpristupnih fondova Europske unije</li> <li>Članstvo u Europskoj uniji i korištenje fondova Europske unije</li> </ul>	

Izvor: „Prijedlog programa okrupnjavanja poljoprivrednog zemljišta u RH“: <https://vlada.gov.hr>  
Slika 3. Primjer prednosti i nedostataka okrupnjavanja zemljišta  
(08.06.2023.)

Iz SWOT analize možemo zaključiti da se kvalitet nalazi među jakostima, dok se kvantitet nalazi među slabostima koje su navedene u tablici. Unatoč tome da su slabosti prevladale u odnosu na prilike, jasno se vidi da je proces okrupnjavanja poljoprivrednih površina u Republici Hrvatskoj ključan za njezin razvoj i povećanje konkurentnosti na tržištu. Također, kako bi se provodilo okrupnjavanje, neophodno je uspostaviti harmonizaciju katastra i zemljišnih knjiga, kao i stvoriti jedinstvenu bazu podataka o raspolaganju državnim poljoprivrednim zemljištem. S obzirom na postojanje jasne političke volje, kao i mogućnost korištenja sredstava iz EU fondova, administrativne prepreke unutar države ne bi smjele predstavljati prijetnju. Osim države, svaki pojedinac može doprinijeti okrupnjavanju putem odricanja ili prepuštanja zapuštenog zemljišta u svrhu višeg cilja.

### 3.2. Zemljišna politika Republike Hrvatske

Zemljišna politika je važan aspekt ukupne politike razvoja poljoprivrede. Dio je agrarne politike koji se odnosi na poljoprivredno zemljište, a obuhvaća: vlasništvo na poljoprivrednom zemljištu, veličinu posjeda, posjedovnu strukturu, uređenje zemljišta i dr. (Grahovac, 2007.).

Raspolaganje poljoprivrednim zemljištem je ključno za održivi razvoj svake zemlje. Poljoprivredno zemljište je neprocenjivi ograničeni prirodni resurs kojim raspolažemo te ga moramo održivo koristiti na način da mu se ne smanjuje kvantiteta niti kvaliteta. Ono je nepokretno, ograničeno i ne može se povećavati ili smanjivati. Zemljište ima veliku važnost za gospodarski i društveni razvoj (Roić i sur., 2014.).

Da bi se njime moglo učinkovito upravljati država treba utjecati na načine i uvjete koji bi olakšali raspolaganje poljoprivrednim zemljištem, omogućili ostanak ljudi, pogotovo mlađe populacije u ruralnim područjima, okrupnjavanje zemljišta, stavljanje u funkciju zapuštenog poljoprivrednog zemljišta i državnog poljoprivrednog zemljišta koje nije u funkciji poljoprivredne proizvodnje. Kao jedan od glavnih instrumenata koji država koristi za dobro gospodarenje i učinkovito korištenje poljoprivrednog zemljišta je svakako „Zakon o poljoprivrednom zemljištu“ (Jelčić, 2013.).

Izraz zemljišna politika (engl. Land policy) opisuje državni instrument koji obuhvaća strategiju i ciljeve društvenog i gospodarskog razvoja i zaštitu okoliša (Roić 2012). Zemljišna politika Republike Hrvatske može se sagledati u tri glavna aspekta kroz dualno vlasništvo (privatno i državno) poljoprivrednog zemljišta (Mičević 2016.):

- Dodjela prava korištenja i prodaja poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države – obuhvaća raspolaganje državnim poljoprivrednim zemljištem radi obavljanja poljoprivredne djelatnosti,
- Unaprjeđivanje gospodarenja poljoprivrednim zemljištem - obuhvaća radnje oko grupiranja zemljišta poljoprivrednih gospodarstava u veće i pravilnije čestice uz izgradnju prometnica, hidrotehničkih, hidromelioracijskih i agromelioracijskih zahvata oko uređenja tala.
- Zaštita poljoprivrednog zemljišta od onečišćenja - obuhvaća registriranje, sprječavanje i saniranje oštećenja poljoprivrednih tala nastalih onečišćenjem, radi omogućavanja proizvodnje zdrave hrane i zaštite okoliša.

Zakonski okvir poljoprivredne politike RH sadržan je u Zakonu o poljoprivredi (Narodne

novine 2015.a) kojim se između ostalog uređuju ciljevi i mjere poljoprivredne politike te održivi razvoj poljoprivrede.

### *3.2.1. Zakon o poljoprivredi*

Zakonom o poljoprivredi (Narodne novine 2015.a) su određeni ciljevi i mjere poljoprivredne politike Republike Hrvatske te provedba Uredbi Vijeća (EZ) i Uredbe Komisije (EU). Ciljevi poljoprivredne politike određeni ovim Zakonom, a u svrhu ostvarivanja održivog razvoja poljoprivrede te njezine gospodarske, ekološke i društvene uloge su sljedeći:

1. poticanje konkurentnosti poljoprivrede, među ostalim, i kroz višenamjensku i tehnološki inovativnu proizvodnju prilagodljivu klimatskim promjenama te tehnološki moderniziranu prehrambeno-prerađivačku industriju

2. osiguranje održivog upravljanja prirodnim resursima i akcije protiv klimatskih promjena uz provedbu načela zaštite okoliša i prirode te očuvanje genetskih izvora postizanje uravnoteženog teritorijalnog razvoja ruralnih gospodarstava i zajednica, uključujući stvaranje i zadržavanje radnih mjesta. Hrvatski sabor donosi Strateške smjernice razvoja hrvatske poljoprivrede, prehrambenoprerađivačke industrije i ruralnih područja za sedmogodišnje razdoblje na prijedlog Vlade Republike Hrvatske.

Mjere poljoprivredne politike RH su:

1. mjere ruralnoga razvoja,
2. izravna potpora,
3. mjere i pravila vezana uz zajedničku organizaciju tržišta poljoprivrednih proizvoda,
4. mjere zemljišne politike te
5. druge mjere kojima se ostvaruju ciljevi poljoprivredne politike,

a trebaju biti usmjerene prije svega na održivi razvoj poljoprivrede (ublažavanje i prilagodbu klimatskim promjenama), dobro upravljanje zemljištem (očuvanje bioraznolikosti faune i flore, zaštitu tla i prirodnih uvjeta za život u tlu, vodi i zraku).

Mjere poljoprivredne politike financiraju se iz: državnog proračuna Republike Hrvatske, proračuna Europske unije, Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog

poljoprivrednoga fonda za ruralni razvoj (EPFRR) te iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kao i namjenskih donacija.

Mjere zemljišne politike obuhvaćaju mjere raspolaganja državnim poljoprivrednim zemljištem, provedbu komasacije i ostale mjere kojima se utječe na očuvanje zemljišta kao jednog od temeljnih proizvodnih potencijala poljoprivredne proizvodnje.

Uspostava Integriranog administrativnog i kontrolnog sustava IAKS (engl. Integrated Administration and Control System) je preduvjet za provedbu mjera izravnih plaćanja poljoprivrednicima u sklopu Zajedničke poljoprivredne politike. Kroz ovaj sustav se prikupljaju, kontroliraju i obrađuju zahtjevi za izravnim plaćanjem, te isplaćuju poljoprivrednici.

Integrirani administrativni kontrolni sustav (IAKS) definiran ovim Zakonom sastoji se od:

- jedinstvene identifikacije korisnika izravne potpore i IAKS mjera ruralnoga razvoja koji podnose zahtjeve,
- sustava za identifikaciju poljoprivrednih parcela i evidenciju uporabe poljoprivrednoga zemljišta u digitalnom grafičkom obliku (LPIS i ARKOD sustav),
- sustava za identifikaciju i registraciju životinja sukladno propisima o veterinarstvu (JRDŽ),
- sustava za identifikaciju i registraciju prava na plaćanje,
- sustava za podnošenje zahtjeva,
- administrativne kontrole zahtjeva i
- kontrole na terenu.

LPIS (Sustav za identifikaciju zemljišnih čestica – LPIS) je sustav u kojem trebaju biti sadržani stvarni podaci o korištenju poljoprivrednih površina čitave RH, a koji se uspostavlja na temelju prostornih podataka digitalnih ortofoto karata (DOF) u mjerilu 1:5000, digitalnih katastarskih planova (DKP), digitalnog modela reljefa (DMR) te podataka iz Središnjeg registra prostornih jedinica (SRPJ) korištenjem GIS-a (metode računalnog geografskog informacijskog sustava), a predstavlja grafičku evidenciju svih zemljišnih površina koje se koriste za poljoprivrednu proizvodnju.

Okvir za provođenje svih aktivnosti uspostave LPIS-a stvorila je Vlada RH usvajanjem

Nacionalnog programa za LPIS. Navedenim programom definirani su ciljevi, postupak provedbe, potrebna financijska sredstva, nositelji provedbenih aktivnosti i sudionici u provedbi, kao i dinamika provedbe (<https://vlada.gov.hr>, 2007.).

Osnivanje Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju (Narodne novine 2009 i 2013.c) bio je jedan od uvjeta za zatvaranje pristupnih pregovora Republike Hrvatske s Europskom unijom, jer svaka država članica EU mora imati svoju agenciju za plaćanja u poljoprivredi. Agencija za plaćanja obavlja poslove (Narodne novine 2015.a):

- provođenja mjera ruralnoga razvoja,
- provođenja mjera izravne potpore,
- provođenja mjera i određenih pravila vezanih uz zajedničku organizaciju tržišta poljoprivrednih proizvoda,
- provođenja drugih mjera kojima se ostvaruju ciljevi poljoprivredne politike,
- vođenja upisnika i/ili registara za koje je nadležno Ministarstvo poljoprivrede u skladu s odredbama posebnih propisa,
- uspostavlja, održava i koristi IAKS te
- priprema stručne podloge i analize.

### *3.2.2. Zakon o poljoprivrednom zemljištu*

Zakonom o poljoprivrednom zemljištu (Narodne novine 2013, Narodne novine 2015) uređuje se održavanje i zaštita poljoprivrednog zemljišta, korištenje poljoprivrednog zemljišta, promjena namjene poljoprivrednog zemljišta i naknada, raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske, Zemljišni fond, Agencija za poljoprivredno zemljište, upravni i inspekcijski nadzor te prekršajne odredbe.

Poljoprivrednim zemljištem smatraju se poljoprivredne površine: oranice, vrtovi, livade, pašnjaci, voćnjaci, maslinici, vinogradi, ribnjaci, trstici i močvare kao i drugo zemljište koje se uz gospodarski opravdane troškove može privesti poljoprivrednoj proizvodnji.

Ovim Zakonom osniva se i Agencija za poljoprivredno zemljište (u daljnjem tekstu Agencija) koja kao specijalizirana ustanova obavlja poslove zaštite, korištenja,

raspolaganja, prometa i okrupnjavanja poljoprivrednog zemljišta.

### *3.2.3. Evidencija poljoprivrednih površina u Republici Hrvatskoj*

Hrvatski sustav registriranja nekretnina i prava na njima zasniva se na dva službena registra – katastru (u kojem se nekretnine opisuju njihovim tehničkim karakteristikama) i zemljišnoj knjizi. Katastar nekretnina evidencija je o česticama zemljine površine, zgradama i drugim građevinama koje trajno leže na zemljišnoj površini ili ispod nje te o posebnim pravnim režimima na zemljišnoj površini, ako zakonom nije drukčije određeno (Narodne novine 2007).

Katastarska čestica dio je područja katastarske općine, odnosno katastarskog područja na moru, određen brojem katastarske čestice i njezinim granicama. Dakle, katastarski podaci obuhvaćaju podatke o katastarskim česticama kao osnovnim prostornim jedinicama katastra nekretnina (položaj, oblik, pripadnost rudini, ulici ili trgu, načinu uporabe te zgradama i drugim građevinama na njima) te su to službeni podaci za opis katastarske čestice u pravnom prometu nekretnina.

Grafički prikaz katastarskih čestica i zgrada na njima prikazuje se na katastarskom planu koji sadrži podatke o brojevima katastarskih čestica, međama i drugim granicama katastarskih čestica, granicama načina uporabe dijelova katastarskih čestica, zgradama i drugim građevinama, kućnim brojevima zgrada i nazivlju što je također propisano i u Pravilniku o katastru zemljišta (Narodne novine 2007.b i 2009.b).

Upisom u zemljišne knjige (grunтовnica) ostvaruju se stvarna i druga prava na zemljištem koje je u Zakonu o zemljišnim knjigama definirano kao dio zemljine površine koji je u katastru nekretnina označen posebnim brojem i nazivom katastarske općine u kojoj leži (katastarska čestica) (Narodne novine 1996).

Zemljišne knjige vodi općinski sud kao zemljišnoknjižni sud prvog stupnja. Elektronički pristup zemljišnim knjigama je osiguran ovlaštenim korisnicima (javni bilježnik, odvjetnik i pravna osoba koja ima javne ovlasti) izravno putem osobnog korisničkog računa (korisničko ime i lozinka) te drugim korisnicima koji pristup ostvaruju putem osobnog korisničkog pretnca u sustavu e-Građani (Odak, 2017.)

### 3.2.4. Izraz zemljišna politika (engl. Land policy)

Izraz zemljišna politika opisuje državni instrument koji obuhvaća strategiju i ciljeve društvenog i gospodarskog razvoja i zaštitu okoliša (Roić 2012). Zemljišna politika Republike Hrvatske može se sagledati u tri glavna aspekta kroz dualno vlasništvo (privatno i državno) poljoprivrednog zemljišta (Mičević 2016.):

- Dodjela prava korištenja i prodaja poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države – obuhvaća raspolaganje državnim poljoprivrednim zemljištem radi obavljanja poljoprivredne djelatnosti,
- Unaprjeđivanje gospodarenja poljoprivrednim zemljištem - obuhvaća radnje oko grupiranja zemljišta poljoprivrednih gospodarstava u veće i pravilnije čestice uz izgradnju prometnica, hidrotehničkih, hidromelioracijskih i agromelioracijskih zahvata oko uređenja tala.

Zemljišna politika Republike Hrvatske Zemljišna politika je važan aspekt ukupne politike razvoja poljoprivrede. Dio je agrarne politike koji se odnosi na poljoprivredno zemljište, a obuhvaća: vlasništvo na poljoprivrednom zemljištu, veličinu posjeda, posjedovnu strukturu, uređenje zemljišta i dr. (Grahovac, 2007.).

Raspolaganje poljoprivrednim zemljištem je ključno za održivi razvoj svake zemlje. Poljoprivredno zemljište je neprocenjivi ograničeni prirodni resurs kojim raspolažemo te ga moramo održivo koristiti na način da mu se ne smanjuje kvantiteta niti kvaliteta. Ono je nepokretno, ograničeno i ne može se povećavati ili smanjivati. Zemljište ima veliku važnost za gospodarski i društveni razvoj (Roić i sur., 2014.)

Da bi se njime moglo učinkovito upravljati država treba utjecati na načine i uvjete koji bi olakšali raspolaganje poljoprivrednim zemljištem, omogućili ostanak ljudi, pogotovo mlađe populacije u ruralnim područjima, okrupnjavanje zemljišta, stavljanje u funkciju zapuštenog poljoprivrednog zemljišta i državnog poljoprivrednog zemljišta koje nije u funkciji poljoprivredne proizvodnje. Kao jedan od glavnih instrumenata koji država koristi za dobro gospodarenje i učinkovito korištenje poljoprivrednog zemljišta je svakako „Zakon o poljoprivrednom zemljištu“ (Jelčić, 2013.).

### *3.2.5. Institucije koje se bave poljoprivrednim zemljištem*

Zemljištem, u najširem smislu riječi, bave se u Republici Hrvatskoj sve grane vlasti, zakonodavna, sudbena i izvršna, naravno svaka u granicama svojih ovlasti i nadležnosti. Vlada Republike Hrvatske, pomoću svojih ministarstva i agencija, priprema propise i strategije razvoja vezane za zemljišnu politiku koje kao najviše zakonodavno tijelo, Sabor Republike Hrvatske, donosi. Uz rad pojedinih ministarstva usko su vezane različite državne agencije, zavodi, uprave koji se bave zemljištem. U Republici Hrvatskoj postoji dualni sustav evidencija o nekretnina - posjedovni i vlasnički. Državna geodetska uprava ima važnu ulogu za vođenje posebne katastarske evidencije zemljišta. Zajedno sa zemljišnoknjižnim sudovima i Ministarstvom pravosuđa Državna geodetska uprava djeluje u stvaranju Zajedničkog informacijskog sustava zemljišne knjige i katastra. Oni su dio sustava upravljanja zemljištem i nužni su za kvalitetno definiranje i provođenje zemljišne politike. Agencija za poljoprivredno zemljište je agencija u sklopu Ministarstva poljoprivrede koja upravlja i raspolaže poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske. Ona vodi evidenciju uporabe poljoprivrednog zemljišta, a ujedno vodi i održava informacijski sustav o raspolaganju državnim poljoprivrednim zemljištem. Navedena evidencija poljoprivrednog zemljišta se preklapa s katastrom odnosno zemljišnom knjigom. Također je važna i uloga Agencije za plaćanje u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, bavi se obrađenim poljoprivrednim zemljištem i isplatama poticaja (Filipović, 2014.).

Europska infrastruktura prostornih podataka (engl. INfrastructure for SPatial InfoRmation in Europe – INSPIRE) je inicijativa pokrenuta s namjerom uspostave infrastrukture prostornih podataka Europske unije, a definirana je INSPIRE direktivom koju je usvojila Europska komisija s ciljem postavljanja pravnog okvira za uspostavu i djelovanje infrastrukture za prostorno informiranje u Europskoj zajednici Hrvatske.

Uz rad pojedinih ministarstva usko su vezane različite državne agencije, zavodi, uprave koji se bave zemljištem.

U Republici Hrvatskoj postoji dualni sustav evidencija o nekretnina - posjedovni i vlasnički. Državna geodetska uprava ima važnu ulogu za vođenje posebne katastarske evidencije zemljišta. Zajedno sa zemljišnoknjižnim sudovima i Ministarstvom pravosuđa Državna geodetska uprava djeluje u stvaranju Zajedničkog informacijskog sustava zemljišne knjige i katastra. Oni su dio sustava upravljanja zemljištem i nužni su za



kvalitetno definiranje i provođenje zemljišne politike.

Agencija za poljoprivredno zemljište je agencija u sklopu Ministarstva poljoprivrede koja upravlja i raspolaže poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske. Ona vodi evidenciju uporabe poljoprivrednog zemljišta, a ujedno vodi i održava informacijski sustav o raspolaganju državnim poljoprivrednim zemljištem.

Navedena evidencija poljoprivrednog zemljišta se preklapa s katastrom odnosno zemljišnom knjigom. Također je važna i uloga Agencije za plaćanje u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, bavi se obrađenim poljoprivrednim zemljištem i isplatama poticaja (Filipović, 2014.).

### *3.2.6. Aspekti (ne) uspješnosti zemljišne politike*

Neuspješnost hrvatske poljoprivredne politike očituje se velikim uvozom hrane, budući da Hrvatska uvozom zadovoljava čak 50% svojih potreba za hranom. Poljoprivredna politika se u Republici Hrvatskoj temelji na obiteljskim poljoprivrednim gospodarstvima koji imaju ključnu ulogu u održivom ruralnom razvoju Republike Hrvatske. Zbog velike rascjepkanosti poljoprivrednog zemljišta prosječna veličina posjeda je oko 2 hektara, a čak više od polovice posjeda je manje od 1 hektara.

Također je problem dostupnosti podataka o poticajima, ali još veća je nedostupnost podataka o raspolaganju poljoprivrednim zemljištem u državnom vlasništvu. Veliki problem predstavlja struktura upravljanja zemljištem, jer je većina zemljišta u rukama velikih proizvođača, oko 1% najvećih poljoprivrednih proizvođača ubire oko 40% svih poljoprivrednih poticaja.

Također je porazna činjenica da samo 5% najvećih poljoprivrednih proizvođača koristi oko 50% poljoprivrednog zemljišta, a poznato je da je zemljište ključan kriterij za visinu poticaja, pa se može zaključiti da politika raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u Republici Hrvatskoj pogoduje velikim proizvođačima.

Sve veći trend su i „špekulacije“ poljoprivrednim zemljištem koje su se omogućile brojnim zakonskim rješenjima posljednjih godina, pa se poljoprivredno zemljište sve manje stavlja u poljoprivrednu funkciju, već se preprodaje i prenamjenjuje u građevinsko zemljište. Konstantno se smanjuje kvantiteta i kvaliteta poljoprivrednog zemljišta zbog tzv. razvojnih projekata u cilju povećanja kvalitete života, a s druge strane čovječanstvo ovisi

o proizvodnji hrane.

### *3.2.7. Zemljišno – knjižni sustav*

Svržnjak (2012) upozorava da je jedan od preduvjeta dobrog gospodarenja i zaštite tla za buduće naraštaje dobro ustrojena ubilježba poljoprivrednog zemljišta. Osnovni problem tada i danas nakon dvadeset godina je nepovezanost nadležnih tijela u provođenju učinkovite zemljišne politike - Državne geodetske uprave, Županijskih ureda za katastar i geodetske poslove, Ministarstva poljoprivrede i šumarstva, Uprave za gospodarenje poljoprivrednim zemljištem, Državnog zavoda za statistiku i sl., odnosno što ne postoji jedinstvena evidencija o poljoprivrednom zemljištu, te oblicima uporabe i raspolaganja. Takav zemljišno - knjižni sustav ne odgovara potrebama tržišnog gospodarstva.

U Vladinom planu reformi upisano je i uređivanje zemljišnih knjiga kao preduvjet za oživljavanje investicijske aktivnosti. A kakvo je stanje zemljišnih knjiga u Hrvatskoj, najbolje je dočarao Mladen Fogec, predsjednik Udruge stranih investitora u Hrvatskoj koji ističe kako katastar nije usklađen s gruntovnicom, a to dvoje nije usklađeno sa stvarnim stanjem. U Hrvatskoj postoji 3500 katastarskih općina, od njih 220 uopće nema knjige, a 70 posto njih je ažurirano u 19. stoljeću. Ministarstvo uprave je još u 2017. godini najavilo velike projekte za iduću godinu, među kojima i intenzivan rad na spajanju zemljišnih knjiga i katastra, te na uspostavi Informacijskog sustava prostornog uređenja (ISPU), usavršavanje sadašnjih i izrada novih modula: e-dozvola, e-inspekcija, e-nekretnina, e-arhiva. Kao jednu od reformskih mjera, Vlada je prihvatila spajanje katastra i zemljišnih knjiga u jednu instituciju. Nesređeno stanje u katastru i zemljišnim knjigama sprječava velike investicije i stvara probleme svim građanima Republike Hrvatske bilo da je riječ o velikim investicijama, nasljeđivanju, kupoprodaji ili nečemu drugome. Vlada je prepoznala problem i prihvatila tu reformsku mjeru.

### *3.2.8. Razmatranje problema objedinjavanja podataka katastra zemljišta i zemljišne knjige*

Kako navodi Butorac (2017.) na području Republike Hrvatske u službenoj je uporabi 75-80% izvornih austrijskih (austrougarskih) katastarskih planova grafičke izmjere i knjižnih katastarskih upisa, danas u digitalnom obliku, koji se redovno (više od 100 godina) održavaju temeljem predviđene zakonske procedure provođenjem prijavljenih promjena u katastru zemljišta, a ažurnost spomenutih katastarskih podataka je različita na području

Republike Hrvatske.

Obzirom da katastar i gruntovnica nisu usklađeni, gotovo da nema samo-vlasništva (vlasništva u omjeru 1/1), također često nisu upisani točni podaci o vlasništvu ili su upisane umrle osobe, a treba uzeti u obzir da takve okolnosti usporavaju obavljanje poslova i rješavanje predmeta.

U posljednjih deset godina provedena je digitalizacija katastarskih planova i katastarskih operata (neki katastarski uredi i znatno prije), čime se dosta pročistilo „papirnato“ stanje i olakšalo svakodnevno vođenje i održavanje katastarskih podataka. Također su u navedenom razdoblju i zemljišnoknjižni sudovi proveli digitalizaciju zadnjeg stanja zemljišnoknjižnih upisa, no nisu obavili unos u bazu podataka ili skeniranje svih podataka iz zemljišnih knjiga, tako da su i danas – svakodnevno, iste zemljišne knjige, često u raspadnutom stanju – fizički potrebne za rješavanje predmeta ili izdavanje izvadaka iz evidencije.

Već je spomenuto da su na 75–80% područja RH u službenoj uporabi katastarski planovi temeljeni na austrijskoj (austrougarskoj) grafičkoj izmjeri, knjižni katastarski podaci o česticama (broj čestice, titular, kultura, klasa i površina) te zemljišnoknjižni podaci (broj čestice, titular, kultura, površina te upisana stvarna prava u različitim omjerima), što znači da su na spomenutom području i danas u uporabi evidencije izvorno uspostavljene u 19. st. Neusklađenost koja se tu pojavljuje pretežno se svodi na različite upise titulara (posjednik/vlasnik) za istu česticu zemlje, a često u zemljišnim knjigama nedostaje upisana površina u odnosu na podatke katastra zemljišta (nije prvotno upisana).

Budući da se zemljišnoknjižna evidencija izvorno temeljila na podacima katastra, brojevi čestica su i u katastru i u zemljišnim knjigama bili isti za neku česticu zemlje, što je i danas tako. Opisana „neusklađenost“, odnosno nesuglasje (ali samo titulara čestica), bilo je dakle opravdano.

Naime, austrijska monarhija početkom 19. st. pokrenula je i danas neshvatljivo opsežne geodetske radove, osim dakako zbog vojnih potreba, ali i zbog izrade prvog stabilnog katastra, ponajprije zbog obuhvata poreza i pravednije naplate poreza na prihod od korištenja zemljišta, gdje je bilo važno, osim drugih podataka, ustanoviti titulara – posjednika koji koristi/posjeduje neku zemljišnu česticu i kojem će se procijeniti porezna obveza. Jasno je da titular koji (poljoprivredno) obrađuje neku česticu nije morao biti i vlasnik, ali je kao korisnik – posjednik bio zadužen plaćati porez na obračunati katastarski

prihod carskoj blagajni. Stoga tadašnja, takva, sudsko-katastarska „neusklađenost“ podataka o zemljišnim česticama nije bila rezultat nereda već opravdanog razloga. Za pripomenuti je činjenica da se u drugoj polovici 20. st. katastarska evidencija puno bolje ažurirala i održavala u odnosu na zemljišne knjige, a potomje 25 su se, često i iz ideoloških razloga u SFRJ, tretirale kao relikv prošliosti, pa je katastarska evidencija sve više popimala „vlasničke“ konotacije.

Naime, često se dešavalo da stvarni vlasnik, koji je stekao vlasništvo nekim pravnim poslom (kupoprodajni ugovor i dr.), uopće ne bi izvršio upis prava vlasništva u zemljišnoj knjizi (primjerice radi izbjegavanja plaćanja poreza, aljkavosti i sl.), već je registrirao samo pravo posjeda u katastru. K tomu, sukladno važećim propisima za katastarsku službu, redovito su rađene tzv. katastarske revizije zemljišta „en masse“<sup>13</sup>, čime su se ažurirale katastarske evidencije.

Sve to dovelo je do još veće količine različitosti upisa u spomenutim evidencijama, poglavito zbog desetljetne zapuštenosti, odnosno slabog ili nikakvog održavanja zemljišnih knjiga. Bilo je slučajeva na otocima da u pojedinoj zemljišnoj knjizi nije bilo nikakvog upisa o promjeni punih sto godina, iako su vlasničke transakcije izvršene, ali izvanknjižno. Dakle, ovdje se javlja problem koji je u današnjim hiperaktivnim okolnostima sve veća smetnja glede različitih procesnih radnji s nekretninama, zbog toga što je u pravilu katastarsko stanje titulara u odnosu na zemljišnoknjižno stanje titulara potpuno različito, posebice kada je riječ o provedenim nasljedstvima u zemljišnim knjigama. Često je u katastarskoj evidenciji na nekoj čestici zemlje upisan jedan posjednik, u pravilu sadašnji izvanknjižni vlasnik, a u zemljišnim knjigama je upisano na desetke, pa i stotine suvlasnika, od kojih većina više nije živa. Razvidno je da kod izvorne neusklađenosti evidencija nemamo problem s tzv. dvostrukom numeracijom, već s izrazitom različitosti upisanih titulara u katastru zemljišta u odnosu na zemljišne knjige. Na 15–20% područja Republike Hrvatske (ponajprije urbanog) od 1950-ih do 1990-ih godina provedene su nove numeričke katastarske izmjere zemljišta i stavljanjem tih podataka u službenu primjenu zamijenjena je austrijska (austro-ugarska) grafička izmjera zemljišta. Međutim istovremeno nisu osnovane/obnavljane zemljišne knjige na navedenom području, iako je to zakonom i tada bilo propisano, već su i dalje ostale na snazi postojeće zemljišne knjige, pa je nesklad podataka bio potpun. Naime, tek nakon stupanja na snagu nove katastarske izmjere, pri osnivanju/obnovi zemljišne knjige, naknadno su se predočavale isprave ili drugi dokazi o vlasništvu. Ali kako je već rečeno,

na području RH, do 2000. godine u pravilu se nisu osnivale/obnavljale zemljišne knjige nakon nove katastarske izmjere, te su takvi slučajevi zapravo bili iznimke, već se nastavilo s uporabom starih zemljišnih knjiga. Tako je, dakle, na tih 15–20% područja RH došlo do potpune neusklađenosti katastarskih i zemljišnoknjižnih podataka, što je dovelo do ozbiljnih smetnji u mnogobrojnim procesnim radnjama i postupanjima raznih službi koje koriste spomenute podatke.

## 4. ZAKLJUČAK

Okrupnjavanje poljoprivrednih objekata i subjekata ima ključnu ulogu u poljoprivredi te se često provodi kako bi se postiglo efikasnije upravljanje resursima, povećala produktivnost i unaprijedila održivost poljoprivredne proizvodnje. Ovi pojmovi su međusobno povezani i imaju značajnu ulogu u modernizaciji poljoprivrede. Evo kako se okrupnjavanje objekata i subjekata u poljoprivredi može povezati:

**Efikasnost proizvodnje:** Okrupnjavanje poljoprivrednih subjekata, poput farmi i posjeda, može rezultirati većim površinama zemlje i boljim iskorištavanjem resursa. To omogućava poljoprivrednicima postizanje ekonomičnosti razmjera i efikasnije upravljanje proizvodnjom.

**Optimalno korištenje resursa:** Kroz okrupnjavanje poljoprivrednih objekata, kao što su usjevi ili stoka, može se postići bolje upravljanje resursima kao što su voda, zemljište i đubrivo. Veći posjedi omogućavaju primjenu suvremenih tehnologija i održivije upravljanje resursima.

**Diversifikacija proizvodnje:** Okrupnjavanje omogućava poljoprivrednicima da imaju više prostora za raznovrsne usjeve ili stoku. To može povećati stabilnost prihoda i smanjiti rizik od gubitka prihoda zbog nepovoljnih vremenskih uvjeta ili bolesti.

**Očuvanje okoline:** Veći posjedi olakšavaju bolje upravljanje ekološkim resursima i smanjenje negativnih uticaja poljoprivredne proizvodnje na okolinu. Na primjer, moguće je primijeniti bolje metode za kontrolu erozije ili recikliranje resursa.

**Tržišna konkurencija:** Okrupnjavanjem poljoprivrednih subjekata, poljoprivrednici često postaju konkurentniji na tržištu. Imajući veće količine proizvoda ili usluga, mogu postizati bolje cijene i imati pristup širem spektru tržišta.

**Inovacije i investicije:** Veći posjedi privlače više pažnje investitora i otvaraju više mogućnosti za primjenu tehnoloških inovacija. Ovo može unaprijediti kvalitetu i kvantitetu proizvodnje.

U zaključku, okrupnjavanje poljoprivrednih objekata i subjekata ima ključnu ulogu u modernizaciji poljoprivrede i može doprinijeti povećanju efikasnosti, produktivnosti i održivosti u sektoru poljoprivrede. Integracija ovih aspekata pomaže poljoprivrednicima da bolje upravljaju resursima i postignu bolje rezultate u proizvodnji hrane i drugih poljoprivrednih proizvoda.

Tržišta poljoprivrednim zemljištem imaju važnu ulogu u učinkovitom i održivom upravljanju zemljištem i razvoju poljoprivrede. Iako je Hrvatska razmjerno bogata poljoprivrednim zemljištem, ono se općenito nedovoljno i neadekvatno koristi. Kao prvi korak treba biti usklađivanje katastra i gruntovnice sa stvarnim stanjem na terenu, što je bitno za dugoročno planiranje poljoprivrednog i ruralnog razvoja Hrvatske.

## 5. LITERATURA

1. Analiza potencijala poljoprivrednih površina u Republici Hrvatskoj, članak (Oikon d.o.o.) <https://www.agroklub.com/> (15.06.2023.)
2. Baćani S., Barković Đ., Ivković M. (2010.) - Komasačija zemljišta i ruralni razvoj, Geod. list 2010, 4, 297–312 <https://hrcak.srce.hr/64686> (15.06.2023.)
3. Blaikie P., Sadeque, A. (2000.): Policy in the High Himalayas: Environment and Development in the Himalayan Region. ICIMOD, Kathmandu
4. Blašković P. (1955.) – Komasačija zemljišta u NR Hrvatskoj, Agronomski glasnik: Glasilo Hrvatskog agronomskog društva, Vol. 5 No 11-12, str. 680-688 <https://hrcak.srce.hr/176164> (15.06.2023.)
5. Burton, S., King, R. (1982.): Land fragmentation and consolidation in Cyprus: A descriptive evaluation. Agricultural Administration, 11(3), 183–200.
6. Butorac D. (2017.) Jedinstvena evidencija o nekretninama – objedinjavanje podataka katastra zemljišta i podataka zemljišne knjige – da ili ne? Geod. list 2017, 2, 143–162 - <https://hrcak.srce.hr/> (15.06.2023.)
7. Bebek, D., Škergo, R. (1978.). Komasačija zemljišta i njen doprinos proizvodnji hrane. Sociologija i prostor : časopis za istraživanje prostornoga i sociokulturnog razvoja, (61-62), 56-68. Preuzeto s <http://hrcak.srce.hr/119108> (15.06.2023.)
8. Državni zavod za statistiku objavio podatke o cijenama poljoprivrednih zemljišta u Hrvatskoj <https://www.agroklub.com/poljoprivredne-vijesti/dzs-objavio-podatkeo-cijenama-poljoprivrednih-zemljista-u-hrvatskoj/61473/> (15.06.2023.)
9. Filipović T. (2019.) Raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske temeljem Zakona o poljoprivrednom zemljištu, Diplomski rad <https://zir.nsk.hr/islandora/object/vguk:574/datastream/PDF> (15.06.2023.)
10. Grahovac P. (2007.) Poljoprivredno zemljište i zemljišna politika, Ekonomski fakultet Zagreb - <http://web.efzg.hr/RePEc/chapters/chapter07-02.pdf> (15.06.2023. )
11. Ivković M., Džapo M., Dolanjski D. (2008.) Komasačija zemljišta-preduvjet uspješne poljoprivredne proizvodnje, Stručni rad
12. Jelčić, O. (2013.) Poljoprivredno zemljište - korištenje, prenamjena i raspolaganje. Hrvatska gospodarska komora – Sektor za trgovinu šesnaesti forum poslovanja nekretninama [www.agenti.hr/sadržaj/info-agent/strukovni-forumi/](http://www.agenti.hr/sadržaj/info-agent/strukovni-forumi/) (15.06.2023.)



13. Katastar infrastrukture, Državna geodetska uprava Državna geodetska uprava – Katastar infrastrukture (gov.hr), <https://dgu.gov.hr/proizvodi-i-usluge/katastarski-podaci/katastar-infrastrukture-364/364> (15.06.2023.)
14. Kovač M., Salaj B., Vincek D., Ernoić M. (2012.) Osvrt na prijedlog Nacrta Zakona o poljoprivrednom zemljištu, Skupina “Živo selo“ radni material
15. Mičević B. (2016.). Razvoj sustava za upravljanje poljoprivrednim zemljištem u okviru poljoprivredne politike Republike Hrvatske, doktorski rad
16. Narodne novine; <https://www.nn.hr> (15.06.2023.)
17. Narodne novine; [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002\\_07\\_89\\_1472.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002_07_89_1472.html) (15.06.2023.)
18. Narodne novine; [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2018\\_03\\_20\\_402.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2018_03_20_402.html) (15.06.2023.)
19. Narodne novine (1996): Zakon o zemljišnim knjigama, 91/96, Zagreb.
20. Narodne novine (2007.b): Pravilnik o katastru zemljišta, 84/07, Zagreb.
21. Narodne novine (2009.b): Pravilnik o izmjenama Pravilnika o katastru zemljišta, 148/09, Zagreb.
22. Narodne novine (2013.c): Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o osnivanju Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, 56/13, Zagreb.
23. Narodne novine (2015.a): Zakon o poljoprivredi, 30/15, Zagreb.
24. Narodne novine (2015.c): Zakon o komasaciji poljoprivrednog zemljišta, 51/15, Zagreb.
25. Narodne novine 2013., Zakon o poljoprivrednom zemljištu
26. Narodne novine 2015., Zakon o poljoprivrednom zemljištu
27. Odak I. (2017.) Analiza fragmentiranosti zemljišnih posjeda i primjena rezultata u gospodarenju poljoprivrednim zemljištem, Doktorski rad, [https://www.researchgate.net/publication/322578030\\_ANALIZA\\_FRAGMENTIRANO\\_STI\\_ZEMLJISNIH\\_POSJEDA\\_I\\_PRIMJENA\\_REZULTATA\\_U\\_GOSPODARENJU\\_POLJOPRIVREDNIM\\_ZEMLJISTEM](https://www.researchgate.net/publication/322578030_ANALIZA_FRAGMENTIRANO_STI_ZEMLJISNIH_POSJEDA_I_PRIMJENA_REZULTATA_U_GOSPODARENJU_POLJOPRIVREDNIM_ZEMLJISTEM) (15.06.2023. )
28. Pačar T. (2017.) Komasaacija poljoprivrednog zemljišta <https://zir.nsk.hr/islandora/object/pfos:1328/preview> (15.06.2023.)
29. Pajdić K. (2021.) Analiza poljoprivrednog sektora u Republici Hrvatskoj <https://zir.nsk.hr/islandora/object/efos%3A4430> (15.06.2023.)
30. Počela kontrola održavanja poljoprivrednih zemljišta

<https://lokalni.vecernji.hr/gradovi/pocela-kontrola-odrzavanja-poljoprivrednihzemljišta-19798> (15.06.2023.)

31. Prijedlog programa okrupnjavanja poljoprivrednog zemljišta u Republici Hrvatskoj <https://vlada.gov.hr> (15.06.2023.)

32. Roić M., Mastelić – Ivić S., Tomić H. (2014.) Upravljanje zemljištem i zemljišna politika. Zbornik radova 7. Simpozija ovlaštenih inženjera geodezije: Uloga geodezije u uređenju zemljišta i upravljanju prostorom / Ivana Racetin - Osijek : Ibl d.o.o., 2014, 56-61.

33. Svržnjak, K. (2012.) Mjere okrupnjavanja poljoprivrednog zemljišta kao činitelj konkurentnosti hrvatske poljoprivrede, doktorska disertacija, Agronomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu

34. Uspostava sustava za identifikaciju zemljišnih čestica (LPIS) u Republici Hrvatskoj, nacionalni program; [https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/Arhiva//274\\_5.pdf](https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/Arhiva//274_5.pdf) (15.06.2023.)

35. Vidaček Ž. (2019.) Površine i procjena poljoprivrednog zemljišta u Hrvatskoj, Agronomski glasnik 5, Pregledni znanstveni članak

36. Zakon o komasaciji poljoprivrednog zemljišta; <https://zakon.hr/z/781/Zakon-okomasaciji-poljoprivrednog-zemlji%C5%A1ta> (15.06.2023.)

37. Zakon o poljoprivrednom zemljištu; <https://www.zakon.hr/z/133/Zakon-opoljoprivrednom-zemlji%C5%A1tu> (15.06.2023.)

## **Popis slika**

Slika 1 Primjer izgleda poljoprivrednog zemljišta prije komasacije .....	16
Slika 2 Primjer izgleda poljoprivrednog zemljišta nakon komasacije.....	16
Slika 3 Primjer prednosti i nedostataka okrupnjivanja zemljišta .....	20