

Бојана МИЉКОВИЋ КАТИЋ*
Историјски институт
Београд

ПОЛИТИКЕ УПРАВЉАЊА ПОЉОПРИВРЕДОМ У КНЕЖЕВИНИ СРБИЈИ**

Апстракт: Пољопривредом је у Кнежевини Србији управљано издавањем више јавно-правних аката, којима су створени правни услови и смернице и регулисани поједини сегменти пољопривредне производње. Политике управљања нису биле теоријски формулисане, нити су се ослањале на стратегију управљања, већ је пољопривредом управљано корекцијама уз постепено институционализовање мера и правила. Стога су се политика и пракса управљања колебале и у стратешким опредељењима и у практичном спровођењу. У Кнежевини Србији није било централног државног надлештва, ни министарства, ни одељења у министарству чија је првенствена надлежност била пољопривреда. Том привредном делатношћу управљало је најпре Министарство унутрашњих послова, а потом Министарство финансија, при чему су поједине компетенције од значаја за управљање пољопривредом биле у надлежности различитих одељења тих министарстава. Спровођење пољопривредних прописа поверено је локалној управи – првенствено средњим старешинама. Те околности чиниле су политике управљања пољопривредом недовољно ефикасним.

Кључне речи: политика управљања, пољопривреда, Кнежевина Србија, државна администрација, прописи, закони, установе

За успешно управљање привредним делатностима неопходне су стратегије, програми, планови и надлежне државне институције које би

* bojana.miljkovic.katic@iib.ac.rs

** Рад је настао као резултат истраживања на пројекту Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије *Од универзалних царстава ка националним државама. Друштвене и политичке промене у Србији и на Балкану* (Ев. бр. 177030).

законе, уредбе и правила преточиле у практичну политику. У Кнежевини Србији, међутим, није постојала ни привредна политика у модерном смислу те речи, посебно не у пољопривреди, ни централно државно надлештво које би управљало том делатношћу. Ипак, јавно-правним актима постављани су правни услови и смернице и на тај начин уређивана ова привредна грана. Те смернице имале су улогу сличну оној какву у модернијим друштвима има привредна политика, па се могу сматрати битним елементом управљања.

Државна администрација, установе и службе

У Кнежевини Србији пољопривредом се бавило око девет десетина становништва (93,15% у време њеног стварања и 89,74% уочи стицања независности). И поред тога, све до формирања Министарства народне привреде 2. јануара 1883. године није било владиног ресора чија би искључива надлежност била пољопривреда. Том делатношћу управљала су министарства којима превасходна надлежност уопште није била привреда.¹

Доношењем Сретењског устава 1835. постављен је образац извршне власти у земљи и уобличени су најважнији државни органи. Исте године *Законом о Државном савету* Државни савет подељен је на два дела. Законоизвршителни део, који је функционисао као Влада, састојао се од шест одељења („правосудија, финансија, црквени дјела и просвештенија, внутрени, инострани и војени дјела“) и имао је попечитеље на челу сваког од њих. У том закону дужности попечитеља детаљно су набројане и јасно изложене, али закон није примењен јер су устав и с њим повезана

¹ Л. Цвијетић, *Попис становништва и имовине у Србији 1834. године*, Мешовита грађа (Miscellanea) XIII, Београд 1984, 114; *Попис људства Србије у децембру 1874.*, Државопис Србије, IX, Београд 1882, 142–147; *Закон за устројство Министарства за народну привреду*, Зборник закона, 39, Београд 1883, 313–316. Министарство народне привреде имало је шест одељења: Одељење за саобраћај, трговину и радиност; Одељење за земљорадњу и сточарство; Шумарско, Статистичко, Рударско и Поштанско-телеграфско одељење. Већина надлежности Економног одељења Министарства финансија, надлежног за привреду пре формирања Министарства народне привреде, поверена је Одељењу за саобраћај, трговину и радиност. Већина надлежности из пољопривреде била је концентрисана у Одељењу за земљорадњу и сточарство; управљање шумама поверено је новоформираном Шумарском одељењу, а панађурска трговина Одељењу за саобраћај, трговину и радиност. Заштита здравља стоке је до 1900. остала у надлежности Санитетског одељења Министарства унутрашњих дела.

организација државног апарата убрзо престали да важе.² Према том закону, привреда, и у оквиру ње пољопривреда, била је у надлежности Министарства унутрашњих послова. У надлежности тог министарства нашли су се и полицијски и управни послови, гранична и поштанска служба, брига о шумама, здрављу људи и животиња, брига о трговини, занатству, индустрији и новчаним заводима и старање о томе „како би се земљодјелија, скотоводство, и свиловодство подигло, како ли виногради и воћњаци садили“.³ Због неразвијености државног апарата и неиздиференцираних делатности у слабо стратификованом друштву у делокругу рада истог министарства нашло се много различитих друштвених области.

Устројенијем Централног правленија, издатом на основу тзв. *Турског устава* из 1838, организовано је 1839. године Централно правленије с три попечитељства – внутрени дела, финансија и просвештенија (док је четврто министарство – Кнежевска канцеларија, формирано посебним законом). Привредни ресор подељен је 1839. између два министарства – унутрашњих послова и финансија. Будући да су извршну власт обављала само четири министра, обим њихових надлежности био је огроман, при чему су најшире биле надлежности министра унутрашњих послова. Због тога је Попечитељство унутрашњих дела тим законом подељено на три одељења: Полицајно-економическо, Карантинско са

² *Владе Србије (1805–2005)*, Београд 2005, 28–30; *Устави Кнежевине и Краљевине Србије 1835–1903*, Београд 1988, 42.

³ Попечитељ унутрашњих дела имао је 1835. следеће дужности: чувати уставни поредак, лична права и права различитих надлештава и њихових скупштина; спровести административну поделу Србије; установити статистичку службу; чувати границе и бранити их у сарадњи с војним попечитељем; водити војне спискове и формирати унутрашњу војску, односно полицију, прописати опште уредбе за очување реда и мира, а против тајних друштава и скитње; издавати пасоше и друге исправе; подићи и уредити затворе; организовати одбрану од пожара и других несрећа; водити бригу о квалитету и типској градњи кућа; организовати заводе који би кредитирали становништво; старати се да се трговина, занати и фабрике дижу, организовати панађуре и недељне вашаре и одржавати ред на њима; бринути о подизању квалитета земљорадње, сточарства, свиларства, виноградарства и воћарства; чувати шуме према важећим научним постулатима; увести јединствене мере, организовати поште и управљати њима; руководити градњом путева, мостова и брана, предлагати мере за њихово финансирање и бринути над спровођењем уредаба из ове области; систематски подстицати досељавање у земљу; пазити на здравље народа и стоке и спречавати заразе и ради тога организовати установе у земљи и на граници; прописивати уредбе о реанимацији, констатовану смрти, сахрањивању, гробовима, прописати правила о неопходној стручној спреми лекара, организовати школе за бабице, хирурге, марвене лекаре и апотекаре; спречавати ширење неморала; надзирати коришћење општинских добара и настојати да се подигну општекорисни заводи и установе (*Зборник закона*, 30, Београд 1877, 23, 41–43).

санитетом и Војено. Полицајно-економическо одељење, осим обављања полицајских послова, сакупљања статистичких података, бриге о изградњи и одржавању путева, мостова и насеља, додељивању и одузимању држављанства, заштити од пожара, поплава и других непогода, управљало је и привредом, односно „заведенија[ма] за подржавање радње, заслуге и прилежности, подизањем земљеделија, скотоводства, фабрика, рудоделни, заводењем торжишта (панађура)”. Свим тим пословима бавило се само пет чиновника. Према истом закону, управљање шумама било је у надлежности Попечитељства финансија – његовог Одељења промишљености финансијалне (од привредних делатности, у његовој су надлежности били још трговина и рударство). Међутим, до 1847. шумама је ипак управљало Министарство унутрашњих дела, а тек од тада Одељење промишљености.⁴

Под уставобранитељима је извршено више реорганизација административног апарата и створена је чврста државна организација с јасном поделом надлежности. И Полицајно-економическо одељење реорганизовано је више пута, а 1852. подељено је на Полицајно одељење, које се убудуће бавило само полицајским пословима, и Економно одељење, у које су издвојени сви економски послови. Економно одељење је из Министарства унутрашњих послова пребачено 1859. у Министарство финансија. Тиме су у том министарству концентрисане све надлежности у привреди, па и пољопривреди, осим заштите здравља стоке, која је остала до 1900. године у Министарству унутрашњих дела. За заштиту здравља стоке било је од 1839. Надлежно Карантинско-санитетско одељење Попечитељства унутрашњих дела, касније преименовано у Санитетско одељење. У њему је 1853. постављен ветеринар и формиран је посебан реферат,⁵ из ког је настала Управа над ветеринарима. Када је 1900. Санитетско одељење пребачено у Министарство народне привреде, због надлежности Управе над ветеринарима Одељење за земљорадњу и сточарство тог министарства преименовано је у Одељење за пољску привреду и ветеринарство.⁶

⁴ *Устројеније централнога правленија*, Зборник закона, I, Београд 1840, 41–43, 45–47; *Указ да Попечитељство финансије одсада о шумама старање води*, Зборник закона, IV, Београд 1849, 141–143.

⁵ Реферат је био најнижи административни облик организовања посебне службе унутар неког министарства или његовог одељења. Из реферата је обично настајала управа, док је највиши облик јасног дефинисања посебних надлежности концентрисаних у једној административној јединци министарства било одељење.

⁶ *Разделеније Оделенија полицајно-економическог при Попечитељству внутрени дела на два одвојена оделенија*, *Полицајно и Економическо*, Зборник закона, VI, Београд 1853, 225; *Решеније да се управа над Топчидером од Попечит. внутрени дела пренесе на*

Значајан искорак из оквира *Турског устава* учињен је 1862. доношењем *Устројенија централне државне управе*, којим је формиран министарски савет са седам министарстава (иностраних дела, унутрашњих дела, правде, просвете и цркве, финансија, грађевина и војске). Према том закону, Министарство финансија водило је „бригу о народном кућењу”, односно о привреди земље. Поред осталих задужења у привреди, требало је да се „стара [...] о процветању [...] земљеделија” и брине за „сва економна заведенија, [и] заведеније правителствене ергеле”.⁷ У Министарству финансија, међутим, привредна питања била су у надлежности два одељења – Одељења промишљености и Економног одељења. Од делатности битних за управљање пољопривредом, Одељење промишљености било је надлежно за панађурску трговину и за управљање шумама. То одељење променило је 1864. назив у Административно одељење и постало је државни управни орган, али је у његовој надлежности и даље остало управљање шумама. Економно одељење, пак, постало је исте године, после издвајања Статистичког одељења, државни орган за управљање привредом.⁸ У њему ипак није био издвојен реферат или управа за пољопривреду. Према распису министра финансија од 27. фебруара 1882, у делокруг рада Економног одељења спадали су трговина и индустрија, занатство, еснафи, земљорадња, брига о шумама, општинском земљишту и другим општинским добрима, сеоски дућани, панађури, насељавање становништва и мере против филоксере. С таквим компетенцијама Економно одељење ушло је 1883. године у састав Министарства народне привреде.⁹

Попечителство финансије, као и [да] цело Економичко одељење Попечит. внутрени дела дође под Попечителство финансије, Зборник закона, XII, Београд 1859, 56–57. Р. Катић, *Историја ветеринарства Србије, период од XII до друге половине XIX века*, Српска академија наука и уметности, посебна издања, књ. ССХСIV, Одељење медицинских наука, књ. 11, Београд 1957, 168, 180–182, 185; *Закон о изменама и допунама у Закону о устројству Министарства за народну привреду од 21. децембра 1882. год.*, Зборник закона, 54, Београд 1903, 750–751.

⁷ *Устројеније централне државне управе у Књажеству Србији*, Зборник закона, XV, Београд 1863, 60–69; *Владе Србије*, 38–39. Овај закон остао је у основи на снази до краја постојања Кнежевине и Краљевине Србије, с тим што је 1883, преношењем дела компетенција Министарства унутрашњих дела и Министарства финансија, формирано осмо министарство – Министарство народне привреде.

⁸ *Водич Архива Србије*, књ. I, приредили Ј. Недељковић, Е. Ђукић, С. Ђурић, О. Јаћимовић, Београд 1973, 115; *Решење о установљењу Статистичког одељења у Министарству финансије*, Зборник закона, XVII, Београд 1865, 94; Зборник закона, XV, 73.

⁹ Према првом распису министра привреде од 7. априла 1883, Одељење за земљорадњу и сточарство било је надлежно за унапређење земљорадње и сточарства, развој воћарства,

Колебање око компетенција појединих министарства и њихових одељења надлежних за управљање пољопривредом указује да држава није имала јасан концепт управљања. То додатно потврђује терминолошка несигурност којом је администрација дефинисала своју улогу. У *Устројенију Централног правленија* из 1839. године надлежност Полицајно-економическог одељења Попечитељства унутрашњих дела дефинисана је као „управленије обштеполезни[м] заведенија[ма]”, и то управо у контексту његових компетенција у управљању привредом.¹⁰ То је било потпуно у складу с политиком уставобранитеља, који су се залагали за државну интервенцију у привреди. У осталим законима о надлежностима министарства у области привреде или пољопривреде употребљен је појам старати се/бринути, појам неспецифичног садржаја и веома општег значења.¹¹ При томе је појам употребљаван паралелно у контексту привредних делатности и у контексту бриге за заштиту устава, целовитости државне територије, снабдевања војске током покрета или за подизање државних зграда. Терминолошки, дакле, приоритет је била брига о неком друштвеном сегменту, а не жеља да се њиме управља. И поред тога, не може се оспорити да је у Кнежевини Србији држава управљала пољопривредом, мада се пре може говорити о политикама управљања него о политици управљања, пошто је она ретко када спроводила доследну и дуготрајну политику.

виноградарства и пчеларства, гајење свилене бубе, за пољопривредна друштва, привредне заводе (Топчидерску економију, Државну ергелу), пољопривредне школе (које су раније биле у надлежности Министарства финансија), општинске кошеве и за уживање права попаше стоке на општинским утринама. Посебно су наглашене његове обавезе у примени мера против филоксере, због чега је унутар одељења постојао посебан Одсек винодељства; спровођење *Закона о потесима* (из 1866), којим је регулисан режим испаше и узгоја пољопривредних култура у једном атару и *Закона о насељењу* (из 1880), који је регулисао насељавање напуштених имања у областима добијеним Берлинским конгресом (*Закон за устројство Министарства за народну привреду*, 313–316; *Распис министра народне привреде*, Зборник закона, 39, 13–16).

¹⁰ *Устројеније централнога правленија Књажества Србског*, 38–58. „Богоугодна и душеполезна заведенија” препуштена су бризи Министарства просвете.

¹¹ У *Устројенију централне државне управе* из 1862. употребљен је само један појам који се може сматрати синонимом за управљање – појам руковање у синтагми „целисходно руковање шумама”. У осталим законима, појам управљати употребљен је 1835. у *Закону о Државном савету* само за управљање поштом, а у *Закону за устројство Министарства за народну привреду* из 1883. само за управљање поштом и телеграфом и железничким тарифама (*Зборник закона*, 30, 41–42; *Устројеније централног правленија*, 68; *Закон за устројство Министарства за народну привреду*, 314).

Политике управљања пољопривредом спровођене су у Кнежевини Србији путем управног апарата, и то првенствено путем среских старешина. Њихове обавезе дефинисане су уредбама. Према уредби из 1836, среске старешине имале су, поред полицијских и управних дужности, и обавезе у вези с управљањем пољопривредом. Наложено им је да од бесправне и прекомерне сече чувају шуме, првенствено државне, да воде бригу да сељаци „сваки своју земљу приљежно ради и у бољи цвет доводи”, да не беспосличе и да се „по казанима и пијанкама не скита[ју]”, да се села уредно држе и по могућности сабијају или ушоравају и да се фамилије не деле.¹² Иако сасвим ограниченог обима, обавезе су им још више сведене 1839. *Устроенијем окружних начелстава и главним дужностима среских начелника*. Тада је посебно наглашено да им је основна дужност „по струци полицајној”. У том акту се њихове обавезе у пољопривреди ни не помињу, као ни у упутству које је пратило уредбу, осим у вези с управљањем шумама (тзв. „обделавање” шума). Од њихових дужности, може се у везу с пољопривредом довести још обавеза „чувања, надгледања, обрађивања, или под закуп давања обштенонародни добара”, пошто је већином била реч о државном земљишту, најчешће пашњацима, и о старању о риболовним правима, која се могу сматрати делом управљања водама.¹³ С тако дефинисаним обавезама, приоритет у њиховом раду није могла да буде пољопривреда. Они су чинили превасходно управни и полицијски орган чији је основни задатак била контрола територије и очување мира. Остали задаци били су другоразредни.¹⁴ Због тога је унапређење пољопривреде изискивало додатно ангажовање среских старешина и, вероватно, посебну заинтересованост за ту област привреде. Свесно тих околности,

¹² *Дужности војени команданата, исправничества, срезски старјешина*, Зборник закона, 30, 135–136, 138; Зборник закона, 30, 244.

¹³ *Устројеније окружни начелничества, и главне дужности срезски начелника*, Зборник закона, I, 80, 82, 85. Из домена привреде окружни и срески начелници требало је још да се залажу за „процветање трговине” и „обделавање руда”.

¹⁴ О томе сведоче, поред осталог, и упитници с типским питањима које су среске старешине попуњавале у оквиру својих извештаја вишим органима власти. Питања у тој анкети већином се односе на контролу територије – полицијску и управну, мањим делом на здравствену контролу, а само једно питање – о ценама пољопривредних производа, односило се на пољопривреду. Од њих су тражени и извештаји о стању пољопривреде, и то помоћу девет, такође типских питања. Види типска питања (одговоре) у: Б. Перуничкић, *Једно столеће Краљева 1815–1915*, Краљево 1966, 195–197; Б. Перуничкић, *Горњи Милановац 1815–1865*, Чачак 1968, 612–623, 642–643, 741–742.

уредништво „Чича Срећковог листа”, првог пољопривредног листа у Србији, приписивало је заслуге за спровођење привредне политике на селу првенствено среским и окружним старешинама „као ревнитељима обштега отечественог напредка”. Стога је у посебним, скоро редовним рубрикама истицало њихове заслуге и објављивало њихова имена, као и имена и заслуге сеоских домаћина које су они похвалили.¹⁵

Због концепта управљања пољопривредом уз помоћ среских старешина, као и због истовремено ниско постављених стандарда њихових обавеза у управљању, утицај државне администрације и њених уредаба у многим сегментима пољопривредне производње био је минималан и на терену се једва осећао. Томе је доприносила и устаљена пракса њихових подређених – сеоских кметова, који су управљали пољопривредним земљиштем сеоске општине.¹⁶ Сеоски кмет управљао је на основу обичајног права. Држава му та права није оспорила. Међутим, када су издате уредбе којима је држава настојала да управља пољопривредним земљиштем, сеоски кметови наставили су да без консултација, а камоли дозвола среских и виших власти, додељују или одузимају сељацима парцеле (уобличавајући традиционални потесни систем) независно од њихових власничких и других права, па и независно од издатих уредаба. О њиховој пракси и њеним резултатима више власти обично су сазнавале тек када би настао судски спор.¹⁷ Таква пракса додатно је отежавала среским властима ефикасно спровођење мера прописаних уредбама и законима, иако је било предвиђено да се те мере спроводе „помоћу главни[х] сеоски[х] кметова”.¹⁸ Слична је била и судбина уредбе о сабијању и ушоравању села, која је дала само почетне

¹⁵ *Чича Срећков лист за србске земљеделце*, I година, бр. 1 (7. јануар 1847) 3; бр. 2 (14. јануар 1847) 9–10; бр. 3 (21. јануар 1847) 17–18; бр. 6 (11. фебруар 1847) 41–42; бр. 8 (25. фебруар 1847) 59; бр. 9 (4. март 1847) 66; бр. 10 (18. март 1847) 74, бр. 11 (18. март 1847) 81–82; бр. 12 (25. март 1847) 91; бр. 13 (1. април 1847) 98; бр. 27 (8. јул 1847) 209; бр. 30 (25. јул 1847) 234–235; бр. 33 (19. август 1847) 259; бр. 35 (2. септембар 1847) 275.

¹⁶ То је, на пример, јасно видљиво у настојањима државне управе да ограничи и усмери процес крчења и да управља пољопривредним земљиштем, због чега је та област уређивана у више наврата. При томе је ипак крчење у највећој мери спонтано настављено у складу с потребама сеоске економије и успорено је тек када је смањено досељавање становништва у сеоска подручја, а структура атара формирана је у већој мери у складу с потребама сеоског становништва него у складу с плановима државне администрације. Опширније: Б. Миљковић Катић, *Пољопривреда Кнежевине Србије (1834–1867)*, Историјски институт, посебна издања, књ. 65, Београд 2014, 30–34, 36–37.

¹⁷ Исто.

¹⁸ *Дужности војени команданата, исправничества, срезски старјешина*, 135.

резултате у време прве владавине кнеза Милоша, иако је једна од таксативно наведених обавеза среских старешина била да „гдје мјестоположеније допушта с одобренијем више власти ушоре” села.¹⁹

Неадекватност решења по ком су среске старешине биле надлежне за спровођење државних мера и управљање пољопривредом увидео је већ кнез Милош и 1836. наредио је да се у свим срезовима у којима има шума поставе посебни државни служитељи – шумари. Било је то потпуно у складу с уверењем да очување шума има приоритетан значај за економски развој земље због улоге коју су шуме имале у гајењу свиња. Већ 1837. шумари су укинута и уместо њих у свим срезовима постављени су економи. Са становишта управљања пољопривредом, економи су чинили примеренију службу, јер су имали шире надлежности: „на све пољске послове, тако и на шуме мотрити”.²⁰ Исте године, међутим, и економи су укинута с образложењем да чине непотребан трошак државној каси пошто „никаквог до сад успјеха код људи причиниле (sic!) нијесу”, и донета је уредба о успостављању пољака. Њихова дужност била је чување усева од потрице (штете коју изазива залутала стока). Пољак, међутим, није био државни службеник, нити је имао икакве компетенције у управљању.²¹ Због тога су државну политику у пољопривреди и надаље спроводиле среске старешине.

Искорак из концепта управљања пољопривредом путем управних органа није начињен ни после отварања Земљеделске школе у

¹⁹ *Дужности војени команданата, исправничества, срезски старјешина*, 136, Зборник закона, 30, 175–176; *Упућење на негдашње правило за шорење села у окружију шабачком*, Зборник закона, IV, 1849, 163. У таквим околностима државна администрација је нарочито била неефикасна у спровођењу политика чији су се резултати могли видети тек након континуирано и дугорочно спровођених мера и пажљиво праћених резултата. У осталим, краткорочним кампањама политика управљања била је ефикаснија, али су и резултати тих кампања најчешће били привремени. О томе најречитије сведоче кампање садње дудова и дувана, које је, бар према извештајима среских и окружних начелника, становништво веома добро примило, али би се већ након неколико година испоставило да је гајење тих култура замрло. Опширније: Б. Миљковић Катић, *нав. дело*, 273–277.

²⁰ *Циркулар Управителног совјета [о избору шумара]*, Зборник закона, 30, 94–95; *Циркулар Управителнога совјета [о избору економа и укидању шумара]*, исто, 196.

²¹ *Зборник закона*, 30, 211; *Нашему Совјету [потврда одлуке о избору пољака]*, исто, 219. Служба економа обновљена је 1898. успостављањем звања државних економа, који су били окружни и срески референти за пољопривреду и руководили су пољопривредним станицама и расадницима (*Закон о државним економима*, Зборник закона, 53, Београд 1901, 120–123; *Правилник за извршење Закона о државним економима*, исто, 399–408).

Топчидеру код Београда (радила је од 1853. до 1859. године). Требало је да школа полазницима обезбеди практична и теоријска знања из пољопривреде и да од њих створи упориште државе у сеоској средини помоћу којег би ширила знања и савремене технике рада, односно управљала пољопривредом. Због тога је било предвиђено да школу редовно похађа по један питомец из сваког среза.²² И поред релативно великог броја питомца који су завршили школовање, изостали су очекивани резултати. Томе је делимично допринела и државна администрација препоруком да се свршени питомци постављају за општинске писаре. Вероватно је очекивано да ће с тога места лакше моћи да утичу на пољопривреднике. То их је, међутим, усмерило ка државној служби и занемаривању знања и циљева због којих су школовани, па су среске старешине и њихово канцеларијско особље остали доминантни ослонац у спровођењу привредне политике на селу.²³

Примарни задатак пољопривредних завода – Примерне економије у Топчидеру (основана 1849) и Државне ергеле (основана 1852. у Ђуприји, касније премештена у Пожаревац, па у Љубичево) – био је да пољопривреду усмере ка савременијим праксама (узгоја стоке, гајења традиционалних и нових култура, употребе модерне технике), да подигну општи ниво знања пољопривредника и побољшају сојеве стоке и биљних сорти.²⁴ Те установе су те задатке континуирано спроводиле и, мада је њихов практичан утицај у пољопривреди био ограниченог обима, дугорочно су постигле резултате (формирано су нови сојеви стоке, на пример). Слична је била и улога Друштва за пољску привреду (основано 1869. у Београду). Његово оснивање било је израз свести „да не треба све и сва очекивати од владе”, односно да је дошло време да „једно од приватних лица састављено друштво узме себи озбиљно и својски у задатак, да свима дозвољеним средствима ради на унапређењу пољске привреде”. Састављен од утицајних и образованих људи, централни одбор Друштва био је у стању да квалитетно води лист („Тежак”, излазио

²² Школа је била бесплатна и интернатског типа. Организовано је шест течајева у трајању од две године. Практична обука вршена је на Примерној економији у Топчидеру током летњег семестра, а током зиме питомци су учили општеобразовне предмете. Први течај завршила су 1855. године 44 питомца, а до краја њеног постојања – 228 питомца (С. Владисављевић, *Земљеделска школа у Топчидеру (1853–1859)*, Годишњак града Београда, књ. XXXIV (1987) 121–124, 127–128).

²³ С. Владисављевић, *нав. дело*, 122, 125, 129, 132. Видети и: *Зборник закона*, VII, Београд 1854, 2–15, 116; Б. Перуничкић, *Град Параћин 1815–1915*, Београд 1975, 295.

²⁴ Опширније: Б. Миљковић Катић, *Пољопривреда Кнежевине Србије*, 273–274, 276, 279–280.

од 1869. до 1941, с прекидима у време ратова) и посредством подружница на терену да спроводи политику друштва – информисе и просвећује сељаштво, омогућава набавку квалитетног семена, алата и оруђа из иностранства, организује изложбе, такмичења и друге акције за подстицање пољопривредне производње и да пољопривреду усмерава ка модернијим начинима организовања и тржишној производњи.²⁵ Држава је одмах препознала свој интерес. По препоруци министра финансија, Друштво и његове подружнице користила је за лакшу комуникацију државних завода с пољопривредницима и ослободила је Друштво царине на увоз „свега што [му] је потребно”.²⁶ Дозволивши рад Друштва за пољску привреду, државна администрација омогућила је да на управљање пољопривредом, поред државе, њених органа и установа, утичу и јасно профилисана удружења грађана.

Управљање пољопривредом јавно-правним актима

Политике управљања пољопривредом обично се дефинишу као издавање сета закона који се односе на пољопривреду и увоз пољопривредних производа.²⁷ Пољопривредом се у Кнежевини Србији у почетку управљало одлукама кнеза Милоша Обреновића, а касније издавањем уредаба, указа, прописа, одлука, решења и закона. Тим актима уређивани су различити сегменти пољопривредне производње, трговине стоком и другим пољопривредним производима, организација пољопривредних површина, експлоатација шума и вода, као и уређење и функционисање служби и установа у области пољопривреде.

Када се анализирају начини управљања пољопривредом у Кнежевини Србији – издавањем бројних прописа којима се регулише, допуњава,

²⁵ Чланови друштва били су професори или директори гимназија, полугимназија и Артиљеријске школе у Београду, начелници или секретари одељења у министарствима, ректор Велике школе и управник Топчидерске економије – Чедомиљ Мијатовић, др Јосиф Панчић, Арса Ристић, Фрањо Вштечки, Коста Црногорац, Крста Петровић, Сергије Станковић. Председник друштва био је Милован Спасић, начелник Економског одељења Министарства финансија, а секретар и уредник листа „Тежак” Милан Миловук. *Тежак, илустровани лист за пољску привреду*, год. I, бр. 1 (10. фебруар 1869) 3–4.

²⁶ *Тежак*, година I, бр. 1 (10. фебруар 1869) 3–4; година II, бр. 5 (15. јануар 1870) 56; бр. 6 (30. јануар 1870) 72–74, 78–79; бр. 9 (15. март 1870) 102; *Зборник закона*, 30, 458.

²⁷ Политике управљања дефинисане су као издавање сетова закона који се односе на пољопривреду и увоз пољопривредних производа: https://en.wikipedia.org/wiki/Agricultural_policy

мења или на нове основе поставља пракса у тој области – јасно је да је основни приступ био управљање посредством корекција, што је била честа пракса и у другим државама раног капитализма.²⁸ То је истовремено значило да није теоријски проблематизована и критички анализирана та делатност, као и да нису јасно обликовани концепт и стратегија управљања, већ је политика управљања практикована и постепено институционализована бројним и различитим мерама и правилима.

Кнез Милош водио је привредну, као и државну политику апсолутистички и личним уплитањем у различите сегменте привредног живота. Доносио је одлуке које нису имале статус уредби, већ су решавале појединачне спорове, права пољопривредника и друга значајна питања, иако су садржавале општа решења одређених проблема. Доносио је и решења за која је сам тражио да добију опште важење. Када је увидео да Државни савет доноси решења која нису у складу с његовим уверењем, одлучио је да „све уредбе, порученија и наставленија” које издаје, Савет „нама најпре пошље на потврђеније”.²⁹ Због значаја који су имале, те одлуке објављене су 1877. године као државне уредбе (у тридесетој свесци званичне збирке закона *Зборник закона и уредаба у Кнежевини Србији*).

Учесталост издавања пољопривредних уредаба и закона била је све мања што се дубље улазило у 19. век, нарочито од седамдесетих година, када је развој индустријске производње постао економски, а национално уједињење политички приоритет.³⁰ Када се упоређују садржај објављених правних аката и пракса управљања пољопривредом, очигледно је да држава није свим сегментима пољопривреде управљала јавно-

²⁸ М. Фуко, *Bezbednost, teritorija, stanovništvo*, predavanja na Koleč de Fransu 1977–1978, Novi Sad 2014, 328.

²⁹ Решењем о подели алија из 1836. године, на пример, кнез Милош је предвидео: „[...] ради решенија течение парнице *Грбовчана* и *Дубљана* поради неког парчета земље под *Алију* уписаног између оба села, лежећег, [...] тако и у будушче [да бисмо] буди којој другој парници, која би се око земље алијске појавила, за свагда конач учинили, рјешавамо:...” (*Нашему Управителному совјету*, Зборник закона, 30, 150; *Указ нашем Управителному совјету*, исто, 163).

³⁰ Објављено је 18 решења кнеза Милоша издатих између 1835. и 1839. Намесништво је издало шест, уставобранитељи током владавине кнезова Михаила Обреновића и Александра Карађорђевића 90, а кнезови Милош и Михаило за друге владавине 33. Намесништво малолетног кнеза Милана Обреновића издало је четири, а кнез током самосталне владавине 11 пољопривредних прописа. Нису сва та акта имала подједнак значај за управљање пољопривредом, пошто су нека решавала само техничке детаље, друга су мењала и допуњавала раније издата акта, а мањи број је садржавао важна појединачна и системска решења.

правним актима, већ је неке од њих регулисала интерним наређењима, решењима, упутствима и препорукама. Најчешће су тако спровођене кампање за повећање сетвених површина, већи узгој традиционалних и увођење нових култура.³¹ Без јавно-правних аката извршене су неке реорганизације централних органа и основана је Државна ергела. Поједине мере у пољопривреди спровођене су полицијским наредбама, које такође нису објављиване и за које сазнајемо из коментара у штампи.³²

Садржај појединих уредаба и обухватност којом су уређивале одређену област чинило их је, у ствари, законима, а статус закона повремено су добијала акта којима су допуњаване уредбе (*Шумска уредба* из 1861, на пример, допуњена је законом). Садржај неких закона, пак, одговарао је садржају уредби (на пример, два закона из 1877. о укидању царина на увоз за потребе пољопривредног становништва страдалог током српско-турског рата). Само шест закона били су то и именом и садржином (*Закон о панађурима* из 1865, *Закон о мангупима* и *Закон о питесима* из 1866, *Закон о устројству Земљоделско-шумарске школе* из 1870, *Закон о водама и њиховој употреби* из 1879. и *Закон о нижим школама за пољску привреду* из 1882).³³

За прве владавине кнеза Милоша пољопривредна производња била је у највећој мери регулисана обичајним правом, али се тај систем постепено нарушавао распадом статичног спахијског система и формирањем националне аутономне државе. Кнежеве уредбе из области пољопривреде, касније објављене у „Зборнику закона”, доносиле су техничка решења разних питања, која су у крајњем исходу постављала темеље организације, права или начина производње у пољопривреди.

³¹ Само је у случају подстицања узгоја дудова и свилене бубе издат по један пропис: *Пропис за давање млади дудова из Правитељствени дудара*, Зборник закона, IV, 7–8; *Решење да се на извезено семе свилених буба за 1865. призна наплаћивање ђумручине у натури у месту у новцу, и да тако прикупљено семе министар финансија може бесплатно издавати приватнима ради развитка земаљског свилоделија*, Зборник закона, XVIII, Београд 1865, 177–178. Опширније: Б. Миљковић Катић, *нав. дело*, 272–277.

³² Р. Катић, *Историја ветеринарства Србије*, 168; *Чича Срећков лист*, година I, бр 29 (22. јул 1847) 226.

³³ *Закон коим се допуњава чл. 75 Шумске уредбе у смотрењу замене казни уобште за кривице у горосечи*, Зборник закона, XIV, Београд 1862, 168–169; *Закон о додатку Шумској уредби [из 1861]*, Зборник закона, 34, Београд 1879, 126–129; *Закон о ослобођењу ратних страдалаца од ђумручине и узгредних такса на извесне предмете и на неким ђумруцима* и *Закон о ослобођењу ратних страдалаца од ђумручине и узгредних такса на земљоделске алате, српаве и звожђарију, што ба са стране за своју домаћу потребу узели*, Зборник закона, 31, Београд 1877, 13–17.

Тако су одлуке о подели алија или о правима на убирање таксе за жирење свиња утемељиле начине економског заокруживања сеоских атара и начине исхране свиња у шумама. Слично је било и с правом слободног захватања земљишта у обиму који једно земљорадничко домаћинство може да обради, а које је дестимулисало стварање великих земљишних поседа.

Резултати кнежевих преговора с Портом о уређењу аутономије Кнежевине Србије, међутим, пресудно су усмерили пољопривреду земље, јер су по њиховом завршетку сељаци постали власници земље коју су обрађивали без надокнаде феудалном господару (*Хатишериф из 1838*), омогућен је откуп приватних поседа, па и земљишта муслиманског становништва (хатишерифи из 1830/33), забрањен је кулук на спахилуцима (1831), давања у природи замењена су еквивалентним новчаним порезом и укинут је феудални поредак (1835).³⁴ На тај начин постављене су правне основе функционисања пољопривреде, пресудно је утицано на структуру земљишног поседа у Србији и пољопривреда је заснована на малом поседу, а сељак је приморан да набави новац за исплату пореза. *Турским уставом* проглашена слобода трговине, пак, укинула је монопол кнеза Милоша и његових ортака у трговини стоком, па се све већи број градских и сеоских трговаца током година укључивао у ту трговину, што је погодновало развоју сточарства, на ком је почивала српска пољопривреда, као и трговини кукурузом на селу.³⁵

Од 1839. године, од када су издавана јавно-правна акта Кнежевине Србије, управљање пољопривредом није имало за циљ израженије усмеравање те гране с доминантног сточарства ка интензивнијој земљорадњи, нити равномернији развој осталих пољопривредних грана. На то указује чињеница да је највећи део уредаба уређивао сточарство и трговину стоком (заштита здравља стоке, режими испаше, панађурска трговина, заштита и коришћење шуме итд.) и да су власти настојале да ограниче и контролишу крчење, и то у условима када је земљорадња интензивирана првенствено проширивањем обрадивих површина

³⁴ Р. Љушић, *Историја српске државности*, књ. II, Србија и Црна Гора – нововековне српске државе, Нови Сад [2001], 91; Р. Љушић, *Кнежевина Србија (1830–1839)*, САНУ, посебна издања, књ. DLXX, Одељење историјских наука, књ. 12, Београд 1986, 49–52.

³⁵ Видети, на пример, у „Српским новинама“ чланак *Посматрања политично-економна*, у ком аутор потврђује да су се крајем педесетих година „многи наши трговци и сељаци“ бавили трговином, да су често пропадали, као и „да су то понајвише они људи, кои се од земљоделског рада на трговину одају“ (*Српске новине*, бр. 34 (23. март 1857) 135). Видети и: *Тежак*, година II, бр. 5 (15. јануар 1870) 57.

крчењем. Такав став државе омогућавао је да сточарство остане доминантна грана пољопривреде, без обзира на то што је прва половина 19. века била период интензивног развоја земљорадње.³⁶

За управљање пољопривредом посебно су значајне уредбе и закони којима је свеобухватно регулисана нека област и тиме су усмеравани поједини сегменти пољопривреде, као и уредбе којима је током година успостављени систем дограђиван. Такви системи успостављени су у трговини стоком на панађурима, заштити стоке од болести, у управљању шумама и управљању пољопривредним земљиштем. Од прве уредбе о панађурима, издате 1839, којом је у сваком округу Кнежевине организован један сточни сајам, преко више уредаба и решења о отварању, премештању места и дана одржавања панађура или о њиховом укидању до уредаба о проглашавању тродневних за петодневне сајмове, стваран је постепено функционалан систем све бројнијих панађура распоређених тако да се олакша кретање трговаца с једног на други и да постепено све већи број панађура буде претворен у сајам на ком се, осим стоком, тргује и осталим пољопривредним производима, па и занатском робом.³⁷ Бројне уредбе о управљању шумама доследно су биле усмерене на очување жирородне шуме и строго контролисање коришћења шума. У центру тог законодавства био је проблем горосече, па се од прве *Уредбе о сечењу шума* из 1839. развило релативно обимно шумско законодавство, којим су све прецизније одређивани услови под којима се шума могла сећи и успостављана је све оштрија казнена политика. Као део политике експлоатације шума уређен је 1853. и лов.³⁸ Слично је било и с уредбама о заштити здравља стоке. Њима је успостављен релативно ефикасан систем заштите, који је почивао на четири стуба – спречавању уласка заражене стоке у земљу преко система санитарних прегледа на карантинима, вакцинасању стоке, одвајању оболеле од здраве стоке и контроли сахрањивања лешева стоке угинуле у време заразе. Већ 1839.

³⁶ Опширније: Б. Миљковић Катић, *Пољопривреда Кнежевине Србије*, 274, 318–320.

³⁷ Опширније: Б. Миљковић Катић, *Просторно планирање привредних делатности у Кнежевини Србији*, Просторно планирање у Југоисточној Европи (до Другог светског рата), Историјски институт, зборник радова, књ. 24, Балканолошки институт САНУ, посебна издања, књ. 114, Географски факултет Универзитета у Београду, уредник Б. Миљковић Катић, Београд 2011, 126–128.

³⁸ *Уредба о сечењу шума*, Зборник закона, I, 101–104; *Шумска уредба*, Зборник закона, X, Београд 1857, 40; *Шумска уредба*, Зборник закона, XIV, 78; *Предписаније Попечитељству внутрењи дела од 25. маја 1840. у призренију лова невредности дивљачи*, Зборник закона, II, Београд 1845, 6–7; *Уредба о лову*, Зборник закона, VII, 57–58. Уредба о лову важила је до издавања *Закона о лову* 1898.

прописане су детаљне санитарске мере заштите при уласку стоке (и путника) у Србију и донета су правила за вакцинацију стоке (допуњена 1842, 1844, 1859. и 1864. године). Ти санитарски прописи су допуњавани, али систем није мењан.³⁹

Највећим бројем уредаба и других прописа управљано је пољопривредним земљиштем, јер су начини коришћења тог земљишта били од посебног значаја за добро функционисање сточарства и земљорадње. Правне оквире за регулисање те области поставили су хатишерифи из 1830/33. и 1838. и *Грађански законик* из 1844, којима су уређена права власништва над земљиштем. Бројним уредбама и другим нижим правним актима регулисана су права коришћења земљишта које није било у власништву пољопривредника (коришћење шума, општинског земљишта, бара итд.) или права на испашу, лисник и жирење, као и откуп тзв. турских земаља, располагање заосталим и пустим земљиштем, заузимање земљишта, разграничење атара, државних, општинских и приватних шума, насељавање становништва итд. Тим уредбама обухваћена су и специфична питања управљања култивисаним земљиштем и некултивисаним земљиштем коришћеним у пољопривреди. Државна политика колебала се при управљању пољопривредним земљиштем између жеље да очува заједничко земљиште општина као основу за екстензивно сточарство и да истовремено помогне развој земљорадње. Ипак, настојала је да унапреди коришћење земљишта у пољопривреди и постепено превазиђе потесни систем. Уређивање ове области уредбама било је у неким сегментима чак и у колизији с важећим законима (забрана стављања под хипотеку тзв. земљорадничког минимума и ограничавање права општина на располагање општинским земљиштем).⁴⁰

³⁹ Опширније: Б. Миљковић Катић, *Пољопривреда Кнежевине Србије*, 282–284.

⁴⁰ Право земљорадника да под хипотеку ставе цео земљишни посед ограничено је 1861. године, иако су *Турским уставом*, *Законом о повраћају земље* из 1839. и *Грађанским закоником* сеоском становништву права над земљом призната као власништво којим се могло у потпуности располагати. Тиме је постављен темељ за тзв. законе о окућју, који су отежали добијање кредита и промет непокретности на селу. То је смањило могућност зараде и повећало егзистенцијалне проблеме сељаштва у другој половини 19. века, када су и сточарство и земљорадња запали у кризу. Истовремено су ограничавана права општина на располагање општинским земљиштем, иако су по закону општине биле пуноправни власници тог земљишта. Њихова права нису ограничавана само ради тзв. јавног добра, што је уобичајено у свим друштвима, већ им није била дозвољена ни самостална подела земље на коришћење припадницима сеоске општине, ни продаја земље припадницима сеоске општине или другим интересентима. Опширније: Б. Миљковић Катић, *нав. дело*, 27, 32–40, 76, 183–183, 320–321.

У управљању водама администрација није ни покушала да уведе модерније праксе употребе вода, иако су право риболова и саобраћајна инфраструктура на рекама припадали држави, а саобраћај на граничним рекама био је од великог значаја за извоз пољопривредних производа. Задржала је полуфеудалан систем издавања у закуп речног и пијавичног риболова. При томе се модернија пракса огледала једино у томе што су крајем владавине уставобранитеља уједначене риболовне таксе. Ти прописи су после њиховог пада повучени, па су старе таксе остале на снази до проглашења краљевине.⁴¹

С управљањем пољопривредом било је повезано и управљање оскудицом, будући да су се уредбе којима је држава спречавала и ублажавала несташнице, повећање цена хране и појаву глади углавном односиле на права располагања пољопривредним производима, пре свега житарицама. Држава се и у политици спречавања несташница колебала. Успоставила је 1836. систем кошева (обавезних резерви хране), према ком су сви порески обвезници морали да оставе прописану количину жита у кош (општински амбар). Успостављен систем, међутим, привремено је био напуштен (1842–1854), па обновљен када се увидело да за други систем заштите – кредитирање из државне касе, нема довољно новца. Кредитирање из државне касе у случају неродице и елементарних непогода користио је мали део сеоског становништва, јер је било скупо пошто се кредит тражио у Београду. Када је 1847. систем унапређен и када су кредити могли да се траже преко окружног начелства, знатно је повећан број тражилаца те помоћи. Пошто држава, као што је поменуто, није могла да одговори повећаним захтевима, поново је уведен систем кошева. Забране извоза жита као мере спречавања оскудице практиковане су у Србији веома ретко и с кратким роком трајања, јер у земљи није било великих несташница и глади.⁴²

⁴¹ Опширније: Б. Миљковић Катић, *нав. дело*, 258–260. *Закон о водама и њиховој употреби* из 1879. није уопште регулисао рибарење. Уредио је само област саобраћајне и привредне инфраструктуре, пловидбу и права власника земље у приобаљу, а правилима за његово извршење изричито је упућено на уредбе о риболову из 1856. године (*Закон о водама и њиховој употреби*, Зборник закона, 34, 48–67; *Правила министра унутрашњих дела за извршење Закона о водама и њиховој употреби од 26. децембра 1878*, Зборник закона, 34, 243).

⁴² *Пропис о издавању новаца из Правителствене касе за олакшање они људи, кои оскудност трпе*, Зборник закона, IV, 13–14. Опширније: Б. Миљковић Катић, *нав. дело*, 270–273.

Формулисање стратегије

Средином 19. века у јавности Кнежевине Србије појавили су се пројекти о томе како управљати пољопривредом у целини или у појединим њеним сегментима. Формулисали су их и у штампи изложили образовани појединци из државне администрације. Атанасије Николић, уредник првог пољопривредног листа у Србији – „Чича Срећковог листа за србске земљоделце” (излазио 1847–1848), професор математике и ректор Лицеја, потом начелник одељења Министарства унутрашњих дела, залагао се за увођење савремених мера и техника у пољопривредну праксу. Поред тога, предложио је „управљање општинским испустима” ради боље исхране стоке и заштите пашњака (организовањем испаше по врстама стоке).⁴³ Деценију касније Владимир Јакшић, професор Лицеја, потом начелник Економског, па Статистичког одељења Министарства финансија, критички је анализирао савремену пољопривредну праксу, теоријски је формулисао и изложио у *Српским новинама* кохерентан концепт управљања пољопривредом. Програмским чланком, објављеним у седам наставака 1857. године, инаугурисао је више нових приступа у управљању и, између осталог, поставио питање „на који начин могло би правителство у садашњим околностима највише и најпробитачније подпомагати пољско привредни развитак у Србији”. Предложио је „организовање особеног надлежательства за пољско-привредне послове”, односно формирање Владиног ресора за управљање пољопривредом. Његови најважнији задаци били би:

„1. Да означи које су гране и који методи привређивања пољског у нашој земљи уобште и у појединим пределима понаособ најпрактичнији и као такви заслужују особиту подпору и негу правителства.

2. Да испитује и одклања запреке које сметају да пољски привредитељи наши развију радњу своју до оног степена за који они у даним местним одношаима имају снаге”.⁴⁴

Најједноставнији начин организовања тога надлештва видео је у проширивању Економског одељења статистичким бироом, који би прикупљао податке релевантне за одлуке о мерама, начинима и циљевима управљања пољопривредом. Неки његови предлози уважени

⁴³ *Чича Срећков лист*, I година, бр 1 (7. јануар 1847) 5.

⁴⁴ В. Ј[акшић], *Узроци назадка и услови напретка пољске привреде у Србији*, Српске новине, бр. 146 (28. децембар 1857) 564; бр. 147 (31. децембар 1857) 568. Чланак је објављен у бројевима 140–144 и 146–147.

су у управљачкој пракси: основано је Статистичко одељење (1864), нова просторна организација атара била је инкorporисана у *Закон о потесима* из 1866. и отворене су ниже пољопривредне школе (1882).⁴⁵

Према његовом концепту управљања пољопривредом, модернизација и унапређење те делатности могли су се обезбедити смањивањем броја нерадних црквених празника, чиме би се повећао радни учинак пољопривредника. Увођење модерније технике привређивања обезбедило би се осавремењивањем алата и увођењем механизације, што би било финансирано из повољних земљорадничких кредита. Ниво знања подигао би се институционализовањем система пољопривредног образовања и увођењем пољопривредних садржаја у основно образовање. Посебно је била наглашена потреба масовног увођења тржишно оријентисане производње и развоја саобраћајне мреже – путне, речне и железничке, што би омогућило већи профит у пољопривреди и мотивисало пољопривреднике да уведу савременије технике обраде земље, боље сојеве стоке и да више користе кредите. Циљ тако постављеног управљања пољопривредом било је обезбеђење производње која би могла да издржава двоструко већи број становника од броја произвођача.⁴⁶

Аргументација изнета у чланку и улога државе у пољопривреди, како ју је Јакшић видео, показују да је већ тада у образованим круговима била формирана свест да је један од најважнијих услова успешног развоја пољопривреде постојање посебног ресора који би формулисао стратегију и политику управљања пољопривредом и који би њоме управљао. Међутим, све до проглашења краљевине тај услов није био испуњен пошто нису били формиран и министарство, одељење у министарству или бар управа чија би основна надлежност била пољопривреда. Поред тога, државна администрација се приликом креирања политике управљања пољопривредом у незнатној мери ослањала на изложене мере и циљеве.

⁴⁵ *Закон о потесима*, Зборник закона, XIX, Београд 1866, 46–49. Законом је предвиђено да се земљиште засејано истом врстом културе групише на једном месту у атару, односно да се парцеле једног власника групишу на једном месту и да се на тај начин превазиђе потесни систем, у ком су власници земљишта настојали да у сваком потесу имају честице земље. *Закон о нижим школама за пољску привреду*, Зборник закона, 37, Београд 1882, 40. Законом су предвиђене три врсте нижих пољопривредних школа: за ратарство, за винодеље и воћарство и за сточарство и планинско газдовање.

⁴⁶ В. Ј[акшић], *Узроци назадака и услови напретка пољске привреде у Србији*, Србске новине, бр. 140–144 и 146–147.

Bojana Miljković Katić

AGRICULTURAL POLICIES IN THE PRINCIPALITY OF SERBIA

Summary

The Principality of Serbia did not have a central state office, either a ministry or a ministry department, with the primary jurisdiction of agricultural management. Agriculture was at first managed by the Ministry of Internal Affairs, followed by the Ministry of Finance. Some competences of importance for agricultural management were divided among the various departments of these ministries. Not even when the economic policy was entrusted to the Economic Department of the Ministry of Finance were any specific agricultural authorities organized. This lasted until 1883, when the Ministry of National Economy of the Kingdom of Serbia organized the Department of Agriculture and Animal Husbandry.

Agricultural legislation, through more or less comprehensive laws on certain issues, was supposed to achieve a coherent policy in certain segments of production, to ensure normal production and nutrition of the population, and to organize and modernize agriculture. However, because of agricultural management by continuous adjustments, without a clearly defined strategy, policy and practice swayed strategic orientations and the practical implementation of approved programs. The state often took stimulating measures, which was followed by neglecting a certain activity, sometimes ultimately realizing its importance and attempting to revive it. A consistent and long-lasting policy was rarely pursued, with the exception of forest protection, livestock health and trade, and agricultural products trade.

The goal of agricultural policies was the protection of dominant livestock production in spite of increasingly intensive agricultural efforts. That was to be achieved primarily by managing agricultural land and forests, cattle diseases, livestock trade and other agricultural products.

Keywords: management policy, agriculture, Principality of Serbia, state administration, regulations, laws, institutions.