

PRILOG ISTRAŽIVANJU KRITERIJUMA I INDIKATORA RAZVOJA JAVNIH SLUŽBI U SEOSKIM PODRUČJIMA U SRBIJI

Biserka Mitrović¹

Rezime: Planiranje razvoja seoskih područja je i dalje aktuelna tema u našoj sredini budući da struka još uvek traži odgovore, dok istovremeno nema značajnih pozitivnih pomaka u životu na selu. Stoga je od velikog značaja pažljivo odabran, primeren pristup planiranju ovih područja.

U ovom radu se razmatra pristup koji bi ponudio rešenja bliska sredini za koju se planira. Naglasak je na istraživanju lokalnih karakteristika, potreba i mogućnosti područja značajnih za oblast javnih službi koje predstavljaju važan oslonac u razvoju seoskih područja. Konkretniji rezultat bi se odnosio na definisanje liste kriterijuma i indikatora koji nedvosmisleno odražavaju lokalne karakteristike seoskog područja i time ga čine posebnim u smislu određivanja strategije razvoja. Ovakva lista kriterijuma i indikatora odnosila bi se na prostorno-fizički i funkcionalno zaokruženo područje kao što je regionalna celina, odnosno lokalna zajednica.

Istovremeno, ovakav pristup omogućio bi neposrednije uključivanje lokalne zajednice, odnosno lokalnog nivoa planiranja i upravljanja u donošenju odluka vezanih za razvoj sela.

Cljučne reči: kriterijum, indikator, javne službe, rurano područje

Abstract: Rural development planning is still a topical issue in our country since the profession is still seeking the right answers, while life in rural areas has not significantly improved. Therefore carefully selected, appropriate approach to planning of these areas is of great importance.

This paper discusses the concept which would offer solutions closely related to the context. The emphasis is on research of local characteristics, needs and opportunities of areas, significant for public services planning which are important pillars in the development of rural areas. Practical results will be related to the definition of criteria and indicators which clearly reflect the local characteristics of rural areas and thus make it special in terms of defining of development strategies. This list of criteria and indicators will be related to the spatially-physically and functionally defined area as a regional entity, or as a local community.

At the same time, this approach would allow a more direct participation of local community and local-level planning and management in making decisions related to rural development.

Key words: criterion, indicator, public services, rural area

¹ mr, Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu, Bulevar kralja Aleksandra 73/II; tel.: 064 2715779, e-mail: biserkamitrovic@gmail.com

1 UVOD

Rad je zasnovan na pretpostavci da je za razvoj ruralnih područja značajno učešće javnih službi² koje direktno utiču na kvalitet života na selu. Posmatrajući potrebe na nivou pojedinačnog seoskog naselja, možemo konstatovati da u većini slučajeva postojeća opremljenost objektima javnih službi nije zadovoljavajuća, nekompletna je ili nedovoljno kvalitetna, itd. Stoga je potrebno dosadašnje pristupe upotpuniti pažljivim izborom lokalnih karakteristika koje moraju biti ugrađene u koncept planiranja na odgovarajućem lokalnom nivou, štaviše predstavljati njegov glavni oslonac. Ove lokalne karakteristike bi bile izražene kroz izabrane kriterijume i indikatore koji mogu biti primenjeni u urbanističkim/prostornom planovima. Ovde se najpre misli na javne službe koje imaju najveću disperziju i izraženost u prostoru, najzastupljenije su i imaju najveću frekvenciju korišćenja, te je stoga (prostorni, urbanistički) plan instrument koji može urediti njihovu prostornu organizaciju i koordinaciju na najbolji način.

2 SISTEM PLANIRANJA JAVNIH SLUŽBI I POSLEDICE PO SEOSKA PODRUČJA

Teško se može govoriti o jedinstvenom sistemu planiranja javnih službi u Srbiji, osim u okviru urbanističkih i prostornih planova, ali bez ustanovljene metodologije rada. To znači da sa jedne strane imamo sistem urbanističkog i prostornog planiranja, a sa druge više načina i pristupa planiranju javnih službi, sektorski podeljenih i neusaglašenih. Na ovaj način se gube zajedničke komponente i potrebe koje dolaze do izražaja naročito kod prostorne organizacije javnih službi, koja je izrazito zanemarena.

Kao rezultat imamo situaciju brojnih nedovoljno iskorišćenih kapaciteta pojedinih službi ili u slučaju racionalizovanih službi nedovoljnu pristupačnost, veliku udaljenost, itd. Centralna mesta nižeg ranga imaju izvestan stepen koncentracije javnih službi, ali njihova pozicija često nije centralna, tako da ponovo nije ostvarena pristupačnost. U slučaju većih naselja i gradova neretko se javlja prevelika koncentracija službi što proizvodi veliki pritisak gravitacionog stanovništva na ta naselja, pritisak stručnog osoblja da

² Ovde se posebno misli na sledeće: obrazovanje, zdravstvenu zaštitu, dečju i socijalnu zaštitu.

se zaposli u profesionalno atraktivnijem naselju, obimne migracije i emigracije u ove centre uz napuštanje seoskih naselja, i drugi negativni efekti. Posebno je teška situacija u prigradskim selima koja trpe slabu opremljenost javnim službama i ostale razvojne probleme baš zbog blizine velikog centra.

3 IZBOR I UTICAJ ASPEKATA I KRITERIJUMA

Naš osnovni zadatak je izbor aspekata relevantnih za istraživanje i definisanje razvojnih kriterijuma i indikatora u seoskim područjima, u relaciji prema javnim službama, kako bi se ostvario povoljniji prostorni raspored javnih službi čime bi se poboljšao kvalitet života na selu. Pretpostavka je da prostorno-fizički aspekt sagledan na odgovarajućem lokalnom nivou treba da predstavlja okvir u kome se istražuju uticaji ostalih aspekata - funkcionalnog/ ekonomskog i demografskog. Izdvajanjem elemenata prostornih i drugih specifičnosti prostora dolazi se do zaokruženog područja. Izabrane specifičnosti činile bi ovo područje homogenim, i istovremeno različitim u odnosu na druga područja.

Prostorna analiza treba da sadrži najmanje sledeće elemente: karakteristike tipova i mreže naselja, karakteristike mreže saobraćajnica i topografske karakteristike i njihov međusobni uticaj. Relativno nepromenljive prostorne i demografske karakteristike mreže naselja utiču na koncept planiranja javnih službi - na primer, razučena mreža veoma malih i brojnih naselja (koja opstaje uprkos idejama o "kondenzaciji" naselja, i sl.) zahteva drugačiju mrežu javnih službi nego što je slučaj kod mreže većih malobrojnih naselja.

Još uvek znatan broj stanovnika živi u veoma malim naseljima, sa slabim izgledima za razvoj privrede i javnih službi, bez posebnih podsticaja (izvan područja) i specifičnog planiranja. To se odnosi na oko 4000 sela u centralnoj Srbiji, od kojih su više od 40% mala sela sa manje od 500 stanovnika. Najvećem broju ovih naselja nedostaju brojne funkcije, te nemaju osnovu za privlačenje novih aktivnosti i bolju opremljenost. Ova područja karakteriše ostarelo stanovništvo, sela bez komunalnog standarda i bez odgovarajućih saobraćajnih veza.

Ukoliko za jedan od glavnih kriterijuma organizacije javnih službi uzmemo demografsku veličinu, kod malih naselja se javlja problem jer ne mogu da preuzmu ulogu centra zajednice naselja

pošto nemaju potreban broj stanovnika i ostale uslove za racionalno organizovanje nekih funkcija. Uobičajeno je mišljenje da se kao eventualni nosioci razvoja mogu posmatrati naselja iznad 10000 stanovnika, što u uslovima brdsko-planinske naseljske mreže daje suviše udaljene centre koji gube vezu sa svojim zaleđem. Istraživanje može pokazati da se i među naseljima "nižeg reda" mogu naći inicijatori zaustavljanja negativnih kretanja, odnosno centri nižeg nivoa sa nekim vidovima javnih službi.

U funkcionalnom smislu, određeni obrazac organizacije i hijerarhije aktivnosti javnih službi može uticati na hijerarhijsku strukturu naselja. Tipologija seoskih naselja prema položaju u sistemu seoskih naselja ističe stepen razvijenosti javne službe sela kao bitnu odrednicu za njegovu poziciju u hijerarhiji naselja. Uravnotežena mreža javnih službi, usklađena sa lokalnim potrebama i specifičnostima, utiče pozitivno na sistem seoskih naselja; na primer, može uticati na preraspodelu centralnih mesta izazvanu drugačijom distribucijom funkcija između naselja, redefinisati veze između naselja, intenzivirati ih, učvrstiti naselja u sistem. Ovakav koncept ne mora nužno značiti totalnu disperziju objekata javnih službi, već može uključiti neke organizacione promene, uvođenje novih formi rada tamo gde je to optimalno (na primer, mobilnih zdravstvenih službi), ili uvođenje drugačijeg koncepta, kao što je koncept kolektivne opsluženosti. Tako dolazimo do potrebe za jednovremenim razmatranjem prostornog i organizacionog/ funkcionalnog aspekta i uključivanjem uzajamno povoljnih uticaja.

Fiziografske odlike obezbeđuju elemente fizičke homogenosti i granice regiona, pa tako imaju uticaj na koncept planiranja seoskih područja i javnih službi. Lokalni prirodni uslovi od većeg su značaja za seoska područja nego za gradske centre, kod kojih dominiraju opšti geografski, istorijski i ekonomski uticaji. Pored topografskih, bitni su i drugi elementi prirodne sredine: lokalna klima, vegetacija, geološke, hidrološke i hidrogeološke posebnosti (od značaja za izgradnju), prirodne vrednosti od značaja za razvoj određenih aktivnosti u naseljima i na području (poljoprivreda, turizam, i sl.), prirodna ograničenja i sl. Zastupljena su ravničarska, brdsko-planinska i planinska sela. Dominantno je učešće terena sa nagibom većim od 15%, što je nepovoljno za izgradnju naselja, poljoprivredu i druge delatnosti. Zastupljenost tipova sela je slična kao kod prethodnog, obzirom da se prostor sa nadmorskom visinom do 200m i teren sa nagibom do 15% uglavnom poklapaju. Kao povoljan nagib terena za izgradnju naselja i poljoprivrednu proizvodnju smatra

se nagib od 0-15%. Od ukupne površine centralne Srbije, ravničarski tereni sa nadmorskom visinom do 200m zauzimaju oko 15,6% teritorije, obuhvataju oko 627 sela (15,2%), gotovo sva veća gradska naselja i najvažnije saobraćajnice centralne Srbije. Na prostoru Srbije brojno su najzastupljenija razbijena i zbijena naselja (oko 70%), među kojima značajno učestvuju mala naselja do 500 stanovnika, koja se uglavnom nalaze u brdsko-planinskom i planinskom području. Iako su u savremenim okolnostima prirodne nepovoljnosti lokacija naselja u mnogome su ublažene, posebno razvojem saobraćaja koji je od vitalnog značaja za uključivanje perifernih seoskih područja u razvojne tokove, ostaje činjenica da odlike prirodne sredine značajno povećavaju cenu razvoja, a neretko i određuju njegov pravac.

Prirodni činioci, razvijenost mreže saobraćajnica i naselja daju nam zajedno informaciju o stanju i mogućnostima razvijenosti sistema naselja. Osim uobičajenih informacija o opremljenosti, potrebno je steći uvid u fizičke veze kao faktor integrisanosti naselja, kao i korelaciju saobraćajne povezanosti i funkcionalne kompleksnosti naselja, odnosno kombinovati/ upoređivati kriterijume i indikatore disperzije i veličine naselja sa pokazateljima saobraćajne opremljenosti - obimom, kvalitetom i gustom mreže, prostornim rasporedom određenih kategorija saobraćajnica, mogućnošću povezivanja naselja na istom hijerarhijskom nivou, naročito kada su u pitanju naselja nižeg funkcionalnog ranga.

Prirodni uslovi znatno povećavaju potrebna sredstva za unapređenje mreže saobraćajnica. Karakteristike reljefa i raspored vodotokova određuju dužinu i kvalitet (kategoriju) saobraćajnice i smanjuju mogućnost direktnih veza između naselja; kvalitet terena za izgradnju (nosivost, stabilnost, stanje podzemnih voda) i uslovi koji otuda potiču su najveći faktor povećanja troškova kod izgradnje saobraćajnica. Zemljište sa nagibom većim od 7^o izložena su eroziji, dok ono sa nagibom 7-15^o ima znatno veća ograničenja. Za saobraćajnice ograničenje predstavlja nagib veći od 6-7^o, a sa izgradnju naselja nagib veći od 8^o. Povoljnost uticaja lokalnog regionalnog puta na razvoj je u pojasu od oko 10km, a kada su u pitanju magistralni putevi, povoljan uticaj je u pojasu od 20km.

Od svih fizičkih veza, za razvoj javnih službi u seoskim područjima najznačajnija je putna mreža pošto je razudjenija, ima veću gustinu i može da opslužuje manje kapacitete u disperziji. R. Malobabić navodi da je za selo prioritarna lokalna putna mreža, pa je utoliko lošija situacija kada više od 60% lokalnih puteva centralne Srbije nema savremeni kolovoz, već

su u pitanju nekategorisani putevi sezonskog karaktera. Kvalitet saobraćajne opremljenosti svakako utiče na ocenu ukupnog životnog stadarda. On utiče posredno, preko mogućnosti obrazovanja, zadovoljavanja zdravstvenih i drugih usluga, itd. Izolovanost i nerazvijenost pojedinih područja potiče u velikoj meri upravo od loših saobraćajnih uslova. U slučaju loše opremljenosti naselja javnim službama i upućenosti na udaljenije gradove, još je važnija kvalitetna saobraćajna povezanost. Ako se podržava koncept komplementarnosti funkcija u više naselja, saobraćajna povezanost je neophodan uslov.

Brdsko-planinska područja imaju izražen problem saobraćajnih komunikacija, i to najviše na lokalnom nivou-mreža je nezadovoljavajućeg kvaliteta ili nepotpuna, slaba je povezanost naselja istog hijerarhijskog nivoa. Povezanost je dobra sa naseljima višeg reda - gradovima-centrima, te tako oni ispunjavaju još jedan uslov dalje koncentracije aktivnosti. Najviše zbog ograničenja saobraćajne pristupačnosti planina, seoska naselja su dostupna do visine od 1000m, a pretežno razbijena sela zahtevaju visoke troškove komunalne opreme. Sa druge strane, upravo ova područja imaju visoke prirodne potencijale sa stanovišta razvoja turizma, poljoprivrede, posebno proizvodnje zdrave hrane, itd.

Analiza povezanosti naselja treba da obuhvati i ekonomske tokove (proizvodne veze i tokovi); tehnološke i socijalne veze; političko-administrativne (organizacija, odlučivanje, kontrola), koji daju kvalitativne odrednice povezanosti.

Izbor kriterijuma i indikatora prostornog aspekta uslovljen je generalnim razvojnim opredeljenjem, odnosno usvojenim vrednostima i principima-disperziji, linearnom razvoju, koncentraciji itd. Kriterijumi za planiranje javne službe u različitim pristupima će se razlikovati, ili će imati različit značaj /važnost. Ako se radi o području razuđene mreže veoma malih i brojnih naselja (koja opstaje), sa izraženom disperzijom, prioriteta bi bila pitanja vezana za broj naselja, njihovu fizičku povezanost i distancu, a u slučaju koncentracije, kod mreže malog broja većih naselja na malom rastojanju, prioriteta bi bili kriterijumi vezani za broj gravitirajućih stanovnika.

4 ZAKLJUČAK

Poznajući lokalne karakteristike seoskih područja možemo biti u stanju da formulišemo strategije koje će biti primenljive. Celovito sagledan lokalni okvir se

kreće u širokom rasponu od političkog i ekonomskog konteksta do specifičnih lokalnih prostornih, prirodnih i geografskih prilika. U ruralnim područjima moraju se upoznati posebne karakteristike u prostornoj, ekonomskoj, socijalnoj i demografskoj sferi, na nivou operativnih elemenata- kriterijuma i indikatora.

Dobro polazište u izboru činilaca prostornog aspekta se dobija ako se posmatra više elemenata istovremeno i ispituje međusobni uticaj i eventualni "sinergični efekti" tri grupe informacija: prirodnih činilaca, saobraćajnih veza, mreže naselja i mreže javnih službi. U radu je posebno naglašena (zapostavljena) prostorna dimenzija razvoja seoskih područja i javnih službi. Ključni kriterijumi se odnose na razvoj lokalne saobraćajne mreže i mreže seoskih naselja, bez kojih se ne može opredeliti pouzdan pravac razvoja javnih službi niti seoskih područja.

Relacije ovih parametara daju okvir za dimenzionisanje javnih službi i prema budućim korisnicima, njihovom broju, promeni u strukturi, itd., a ne samo prema trenutnim potrebama, što u primeni daje veću fleksibilnost pristupu. U procesu rešavanja ovako složenog zadatka treba imati u vidu različite aktere. Naročito je potrebno detaljno poznavanje potreba i mogućnosti samih korisnika javnih službi, odnosno stanovnika sela što bi omogućilo neposrednije uključivanje lokalne zajednice, odnosno lokalnog nivoa planiranja i upravljanja u donošenju odluka vezanih za razvoj sela.

LITERATURA

- [1] *Naselja u prostornom razvoju u nerazvijenim područjima*, Bajić-Brković M., Lazarević-Bajec N., u: Mihaljević G.(ur.) :Procesi urbanizacije, 1993., AF, Beograd.
- [4] *Ograničenja i konflikti održivog razvoja planinskih seoskih područja*, Dabić D., Milijić S., u: Spasić N.(ur.): Korišćenje resursa, održivi razvoj i uređenje prostora, 1999., IAUS, Beograd
- [5] *Perspektive razvoja seoskih naselja u ravničarskim područjima središnje Srbije*, Malobabić R., u: Spasić N.(ur.): Korišćenje resursa, održivi razvoj i uređenje prostora, 1999., IAUS, Beograd
- [6] *Metodološke osnove planiranja društvene infrastrukture u urbanističkom i prostornom planiranju u Srbiji*, Mitrović, B.: magistarska teza, 2003., Arhitektonski fakultet, Beograd