

OPĆINA KAO PROSTOR RAZVITKA

Maja Štambuk

Hrvatskoj, koja iz tranzicijskog razdoblja ulazi u razdoblje pristupanja EU-u, dakle sa završenim formalnim pripremama za taj prijelaz, predstoji složeno razdoblje prilagodbe na djelovanje u posve novom političkom, gospodarskom i socijalnom okviru. Neupitno je da će promjene doživjeti i postojeći model teritorijalnog ustroja države, a to je u svakom pogledu vrlo osjetljiv projekt. Primarno je odrediti ciljeve kojima će se usmjeriti proces, potom objektivne dosege promjena te utvrditi tko su sve akteri promjena i sam način pripreme i organizacije preustroja izvangradskog socijalnog prostora. Naime, pretpostavka je da će se gradovi lakše i uspješnije prilagoditi promjenama. Kao i uvijek do sada, takve promjene se uvijek događaju odozgo, a ondje nema predstavnika općina ili je njihov udio zanemarujući. Regionalizacija i teritorijalizacija, novo važno obilježje razvojnih procesa, podrazumijeva detaljan uvid u prostorno rasprostiranje obilježja bitnih za donošenje odluka. Već i sama naznaka „nasilja“ nad procesom promjena, pa bilo ono političko, ili nekako drukčije usporit će proces.¹ Iskustva prikupljena u vremenu dosadašnjeg ustroja mogu biti važan pokazatelj i usmjerivač aktivnosti. Valja upozoriti, ipak, da je teško posve točno predvidjeti što bi se događalo s postojećim općinama i njihovim funkcijama i gospodarstvom da krize nema i da nije ovako rezistentna na pokušaje da se prevlada.

Nije nužno dokazivati, nažalost, da smo u vremenu krize, dugotrajnije od očekivane i s nepouzdanim prognozama o trajanju. Opća kriza je okvir i pogodan i nepogodan za raspravu o potrebi mijenjanja postojećeg modela teritorijalnog ustroja. S jedne strane, pogodnost za raspravu može se iskazati hipotezom da promjena može dinamizirati društvenu sredinu, da može animirati dionike koji imaju potencijala za aktivno sudjelovanje u rješavanju krize, da demografskom i gospodarskom potencijalu koji postoji na određenom području trebaju promjene da bi se ostvario. Nepogodan je, jer moguće je pretpostaviti da se u vremenu obilježеноm krizom može izgubiti pravilna optika, da se mogu pogrešno procijeniti okolnosti, da je nesporno velik direktan trošak takva pothvata kao i to da se u promjenama troši društvena energija koje nema puno u ruralnim općinama i koja bi se (možda) mogla bolje iskoristiti.

1 „Ruralni je svijet posebno osjetljiv i ne trpi nasilne akcije. Njega valja podržati, promovirati, savjetovati, osnažiti da sudjeluje aktivnije i ravnopravnije u razmjeni između sela i grada.“ Vidjeti više u M. Štambuk (2002.), *Selo i modernizacija: kratka povijest nesporazuma*, u: M. Štambuk, I. Rogić i A. Mišetić (Ur.), *Prostor izza*, Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, str. 16.

U Hrvatskoj se već duže raspravlja o postojećoj političko-administrativnoj raspodjeli teritorija. Osobito se to tiče općinskog ustroja, a napominjemo da se radi o sustavu okupljanja seoskih zajednica, i pritom se zagovara smanjivanje njihova broja. Rasprave se vode uglavnom u političkim krugovima, a osnovni cilj je ušteda sredstava u proračunu. Ako je to glavni kriterij ukidanja pojedinih općina, onda je nužno upitati se o ozbiljnosti pristupa tom velikom i po mnogočemu vrlo osjetljivu problemu. K tomu, valja prethodno analizirati koliko je središnja država (pa i sa svoje županijske razine) podupirala razvoj općinskih jedinica, kako su ih osnivale i zašto su jedne općine uspješne a druge ne. Slaba točka procesa u tome je što se pri razmatranju preustroja administrativnog teritorijalnog sustava gotovo uopće ne pojavljuje poziv malim općinskim društvima da se sami opredijele; njih se ništa ne pita. Politika, ako pod tim razumijevamo nacionalnu razinu, ne podupire i ne pridonosi boljem razumijevanju društvenog, kulturnog, političkog i gospodarskog razvitka malih kolektiviteta. U javnim medijima se njihovi problemi pojavljuju samo incidentno. Tko uopće govori o nezaposlenosti u selu, o udaljenosti škola i ambulanti, o slaboj tehničkoj infrastrukturi, o nikakvom ili slabom javnom prijevozu, neuređenosti, zapuštenosti... većine hrvatskih sela?

Dakle, koje je primarno, prethodno pitanje: jesu li općine skupe ili: jesu li općine funkcionalne, kako funkcioniraju općinske institucije, zadovoljavaju li one potrebe lokalnog stanovništva? Nije teško složiti se s tezom da bi svaki stanovnik Hrvatske, živio on u gradu ili u zabitom selu trebao imati ustavno pravo na minimalni društveni i tehnički standard.² Osigurava li ga postojeća raspodjela moći, odgovornosti i zadaća između države, županije i općine ili se drži da bi samom promjenom administrativno-političkog ustroja lokalno stanovništvo imalo veće mogućnosti zadovoljavanja osnovnih potreba? Pa ih onda i nije potrebno konzultirati o promjenama.

Svakoj svrsishodnoj raspravi o teritorijalnom preustroju nužno prethode odgovori na bitna pitanja o tome na kojim temeljima i kakvu budućnost hrvatskog ruralnog prostora graditi. Ruralni prostor je prostor djelovanja nekoliko teritorijalnih javnih politika, dakle za razvitak tog prostora mora se uspostaviti horizontalna razina djelovanja između različitih javnih politika³ s osloncem na znanstvene uvide u stanje i probleme stanovništva, gospodarstva i okoliša. Takav način upravljanja teritorijem, može se očekivati, donosi podizanje

2 Zapravo, taj standard izvire iz temeljnih ustavnih načela, ali se u stvarnosti ne ostvaruje.

3 „Iz ovoga proizlazi da su zadaće vezane uz ruralni razvoj vrlo šarolike i uvelike ovise o kontekstu i situaciji tih ruralnih područja. One uključuju mjere kao što su poboljšanje dostupnosti, životnih uvjeta, okoliša, očuvanje kulturnih krajobraza i kulturne i prirodne baštine, promicanje mekog turizma, poticanje malih i gradova srednje veličine kao i velikih sela da djeluju kao isporučitelji usluga svojim ruralnim unutrašnjostima, promicanje regionalnih poljoprivrednih, šumarskih i obrtničkih proizvoda visoke kakvoće a u isto vrijeme usvajajući okolišu prihvatljive proizvodne prakse.“ Više u: *Glosar ključnih izraza korištenih u politikama prostornog razvoja u Europi*, Dokument predstavljen na 14. sjednici Europske konferencije ministara nadležnih za prostorno/regionalno planiranje, Lisabon (Portugal), 26.-27. listopada 2006.

kakvoće života i rada u svim dijelovima nacionalnog teritorija. Stoga se svaka odluka, bilo koje snage i doseg, koja se makar i indirektno odnosi na ruralni razvoj mora svestrano razmotriti i biti dogovorno donesena kako ne bi štetila napretku ruralnog kraja.

Posebno osjetljivo područje odluka jest poljoprivreda, odnosno odnos prema pojedinom poljoprivrednom proizvodu. Poljoprivreda je u svakoj održivoj državi strateška djelatnost, a pojedini poljoprivredni proizvodi, primjerice pšenica, kukuruz, mlijeko... strateški poljoprivredni proizvodi. A to znači da u tom sektoru odgovorna država ne prepušta isključivo tržištu da njima upravlja. Poljoprivredu naime zbog njene višestruke važnosti, značaja i utjecaja, ne može zamijeniti nijedna druga djelatnost.

Mnogo se govori o ruralnom turizmu kao djelatnosti koja će preporučiti selo. Pritom se međutim zanemaruju uvjeti koje valja zadovoljiti i skupa ulaganja u podizanje općeg standarda da bi se turizam doista mogao razvijati u većem dijelu ruralnog područja. Zanemaruje se i upozorenje o rizičnosti turizma jer ta djelatnost ovisi o mnogočemu – od političkih do meteoroloških uvjeta, od infrastrukture do kulturne ponude. Stoga kad se govori o gospodarskoj i socijalnoj diverzifikaciji kao preduvjetu suvremenog razvitka sela, održivije je, u većini hrvatskih sela, umjesto turizma razvijati neku drugu djelatnost, prvenstveno onu koja nije sezonska i koja ujedno nudi posao različitim zanimanjima. Posebnu pažnju u razvojnim ruralnim projektima valja posvetiti uravnoteženoj ponudi „ženskih“ i „muških“ radnih mjesta.

Obilježja hrvatskoga ruralnog društva i kako ga modernizirati

Osim popisnih podataka o stanovništvu, gospodarskim subjektima, nužno je temeljitije istražiti želje i aspiracije lokalnog stanovništva, njihove uvide u stanje i mogućnosti razvitka općine, objektivne razvojne potencijale, razvojne manjkove, razvojne ideje. Omogućiti im da aktivno sudjeluju u projektiranju razvitka. Također, gospodarstvo kao preduvjet samoodrživosti općine, nositelj demografske, socijalne i kulturne stabilnosti i integriteta lokalne zajednice, obitelji i pojedinca valja dodatno analizirati, steći precizan uvid u njihove planove, probleme, razvojne vizije i misije, utjecaj na okoliš i sl. Sve što se događa u selu, nije samo to što mislimo da jest. Poljoprivreda nije samo proizvodnja hrane, ona je i način života, najznačajnija sastavnica krajolika, uvelike utječe na vrijednosni sustav stanovništva, itd., proizvodna nepoljoprivredna tvrtka nije samo proizvodnja proizvoda, već je demografski stabilizator ruralnog područja, privlačan čimbenik novom stanovništvu, čimbenik napretka socijalne zajednice, sudionik u zadovoljavanju nekih općih potreba zajednice itd., turizam je izvor dodatnog prihoda, ali i poticaj da se uredi selo, posadi cvijeće, izgrade pločnici i drugi elementi nadinfrastrukture, podigne higijenska razina. Svaki razvojni projekt u ruralnom području uvijek ima nekoliko razina. Isto vrijedi za nerazvoj, poput zatvaranja škola, zatvaranja zdravstvenih ambulanti, ukidanja javnog prijevoza i dr. – ti procesi ne znače samo ukidanje određenih usluga, već svojim „odlaskom“ iz sela bitno utječu na smanjenje

seoske atraktivnosti ne samo stanovnicima, već i mogućim doseljenicima. Svakako, svako smanjenje seoske „ponude“ korak je prema bržem odumiranju, odnosno evidentan pokazatelj da se odustalo od tog naselja.

Podaci istraživanja Eurobarometra pokazuju da „većina građana Europske unije smatra kako poljoprivreda pozitivno pridonosi očuvanju ruralnih zona“ („L'attitude européenne à l'égard de la qualité et de la sécurité alimentaires et des campagnes“, http://ec.europa.eu/agriculture/survey/index_fr.htm, 12. 7. 2012.).

Dakle, itekako se prepoznaje korisnost poljoprivrede, koja je šira od same proizvodnje hrane.⁴

Kakvo selo mi želimo? Koje modernizacijske procese podržavati? Koje sektore i kojim redosljedom razvijati? Je li to poljoprivreda, zaštita okoliša, energetika, usluge? Može li se samoodrživi razvitak sela oslanjati na jednu ili dvije rizične djelatnosti ili bi održivi razvitak sela trebalo vezivati uz heterogenizaciju gospodarske i socijalne strukture?

Tko su nositelji modernizacije? Je li osuvremenjivanje poljoprivrede samo zadatak države ili je važno da lokalne institucije (na županijskoj i regionalnoj razini) također interveniraju u taj proces, financijski i na druge načine? Svaka javna politika „spuštena“ na nižu teritorijalnu razinu, može se pretpostaviti, bila bi upućeniji i učinkovitiji razvojni akter. U tom smjeru nužno je istražiti koje funkcije treba lokalno razvijati, osobito koje prihode alocirati ruralnim općinama. Konačno, koje su obveze gradova prema razvitku njihove ruralne okolice?

Redovito obavještavanje općinskih uprava o političkim odlukama koje se njih neposredno i posredno tiču važna je poveznica centra i periferije. Jednako toliko je potrebno sustavno obrazovati općinsko vodstvo, učiti ga kako se upravlja socijalnim i gospodarskim razvitkom. Kontinuirano prenošenje novih znanja, propisa, pravila zaposlenicima u općinama i usavršavanje njihove tehničke kompetencije također mora biti nečija zadaća. Pored toliko agencija na nacionalnoj razini, ne bi li bilo isplativo ustanoviti i primjerice Agenciju za razvoj seoskih područja?

Politike teritorijalnog razvitka

„Politike koje se uobičajeno nazivaju politikama teritorijalnog razvoja i koje su partnerske, participativne, globalne i teritorijalizirane, idealan su prostor za analizu promjena i rekonpozicije javne akcije u valorizaciji teritorija“ (Douillet, 2003.).

U jednom razdoblju, te su politike ekskluzivno nacionalne, a postupno, procesom decentralizacije i novijim koncepcijama upravljanja prostorom, one se sve više „prebacuju“

4 „Na pitanje o odnosu između poljoprivrede i ruralnog prostora, 81% ispitanika je odgovorilo da je poljoprivreda korisna za okoliš, 86% cijeni da pridonosi ljepoti krajolika i 89% smatra da pridonosi očuvanju ruralnih zona“ (http://ec.europa.eu/agriculture/survey/index_fr.htm).

na niže administrativne razine (županije, regije i niže). U Hrvatskoj se to događa unatrag desetak godina, ali pritom kontinuirano izostaje, odnosno posve je zanemarena zadaća pripreme lokalnih razina za odabir načela i procedura u teritorijalnom razvitku. Pa decentralizacija nije transformirala lokalni institucionalni krajolik, kao što se to dogodilo u nekim zemljama u Europi. Primjerice Francuskoj (Muller, 1900.).

Mnoge moguće razvojne ideje nisu realizirane te se i običnim uvidom može pretpostaviti (i) da se radi o nekompetentnosti dionika razvoja na svim razinama. Stoga se događa da, ovisno o snalaženju lokalnih administracija, negdje razvoja ima a drugdje nema. Negdje se razvoj planira na temelju preciznih uvida u prednosti i manjkove kraja, gospodarsku i kulturnu tradiciju, u objektivno procijenjenu stručnost lokalne uprave, osnutak servisa za lokalni razvoj itd., a negdje zadovoljava tek privatne interese pojedinca ili skupine. A negdje nema ničega. Zanimljiv je uvid iz 1997. (P. Martin, 1997.) o učinkovitosti ulaganja iz strukturnih fondova EU-a s ciljem smanjenja regionalnih razlika. Pokazalo se da ulaganja nisu postigla očekivane pomake u smanjivanju zaostajanja regija. Pomak je bio vrlo spor, a u nekim je slučajevima posve izostao. Napori da se podigne privlačnost manje razvijenih regija, osobito ulaganjem u javnu infrastrukturu – promet, energiju i osobito telekomunikacije – nisu se pokazali podjednako učinkovitima u svim regijama iako se očekivao pozitivan efekt upravo u onim manje razvijenim. Sve se te regije nisu nakon ulaganja u infrastrukturu otvorile razvitku, ali je ukupni nacionalni prostor svakako profitirao. Dobar primjer u Hrvatskoj je Lika.

Neprikladan ili nedovoljno promišljen koncept regionalnog razvitka u mnogim područjima unatoč ulaganjima nije polučio uspjeha. Naime, ne može se reći da Lika nije imala relativno dobru cestovnu mrežu i prije izgradnje autoceste, „ali je ona više pridonijela odlasku nego povratku stanovništva; ili, suzdržavajući se od decidiranih ocjena, recimo da nije potakla razvitak“ (Štambuk, 1998.).

Francuska ruralna politika smjera tome da ohrabri prepoznavanje ruralnog kraja (*pays*) definiranog kao „teritorij koji predstavlja kulturnu, gospodarsku ili društvenu cjelinu“ i koji je „zajednica gospodarskih i društvenih interesa kao i uzajamne solidarnosti između grada i ruralnog prostora“. Ruralni kraj jest, među ostalim, okvir za izradu zajedničkog projekta održivog razvoja (Douillet, 2003: 585).

Europska unija velik dio proračuna usmjerava prema ruralnom prostoru, odnosno njegovu razvitku. Slijedi sažeta tablica naglasaka ove javne politike.

Tablica 1. Politika ruralnog razvoja Europske unije 2007.–2013.

Postavljeni ciljevi		Nacionalna strategija Programi ruralnog razvoja
Smjer djelovanja 1 Kompetitivnost	Mjere	<p>Ljudski resursi: Stručno obrazovanje i načini informiranja Mladi poljoprivrednici Prijevremeno umirovljenje Korištenje savjetodavnih usluga Uspostavljanje sustava pomoći u upravljanju poljoprivredom, promjenama na gospodarstvima i savjetodavnim uslugama u poljoprivredi kao i savjetodavnim uslugama u šumarskom sektoru</p> <p>Fizički kapital: Investiranje u poljoprivredu/šumarstvo Inovacije u preradi/komercijalizaciji/kooperaciji Poljoprivredne/šumarske infrastrukture Obnova potencijala poljoprivredne proizvodnje</p> <p>Kvaliteta poljoprivredne proizvodnje i proizvoda: Privremena potpora u prilog poštivanja normi Režim poticaja radi podrške kvaliteti Promidžba kvalitete prehrambenih proizvoda</p> <p>Prijelazne mjere: Polu-održivost Osnivanje grupa proizvođača</p>
	Financirani dio	Minimalno 10%
	Stopa sufinanciranja EU-a	Maksimalno 50/75%
	Teritorij primjene	Sve ruralne zone
Smjer djelovanja 2 Upravljanje zemljištem	Mjere	<p>Održivo korištenje poljoprivrednog zemljišta: Planinske zone s nepovoljnim uvjetima razvitka Druge hendikepirane zone Poljoprivredne zone Natura 2000 Poljoprivredni okoliš/dobrobit životinja (obvezno) Pomoć neproizvodnim investicijama</p> <p>Održivo korištenje šumskih površina: Pošumljavanje (poljoprivredna i nepoljoprivredna zemljišta) Agrošumarstvo Šumske zone Natura 2000 Šumski okoliš Obnova potencijala šumarske proizvodnje Pomoć neproizvodnim investicijama</p>
	Osnovni uvjet	Da odgovara eko uvjetima
	Financirani dio	Minimalno 25%
	Stopa sufinanciranja EU-a	Maksimalno 55/80%
	Teritorij primjene	Sve ruralne zone

Postavljeni ciljevi		Nacionalna strategija Programi ruralnog razvoja
Smjer djelovanja 3 Ruralni razvoj u širem smislu	Mjere	Kvaliteta života: Osnovne usluge za ruralno gospodarstvo i stanovništvo (osnivanje i infrastrukture) Obnova i razvoj sela Zaštita i čuvanje ruralne baštine Gospodarska diverzifikacija: Obrazovanje i informiranje Pomoć malim poduzećima Promidžba turističkih djelatnosti Obrazovanje, stjecanje vještina i animiranje: Obrazovanje i informiranje Stjecanje vještina, animiranje i primjena
	Financirani dio	Minimalno 10%
	Stopa sufinanciranja EU-a	Maksimalno 50/75%
	Teritorij primjene	Sve ruralne zone
Smjer djelovanja LEADER	Primjena	LEADER pristup za odabrane teritorije u okviru tri tematske osi
	Financirani dio	Minimalno 5% (25% u novim zemljama članicama)
	Stopa sufinanciranja EU-a	Maksimalno 55/75%
	Teritorij primjene	Sve ruralne zone, odabrani teritoriji

Izvor: *Politique de développement rural de l'EU 2007–2013*, Luxembourg, 2006.

Uvidom u ovaj plan ruralnog razvitka razvidno je da se zajednička politika ruralnog razvitka koncipira sve šire svakim novim dokumentom. Poljoprivreda zadržava svoju stratešku važnost, ali ne dominira strategijom ruralnog razvoja. Temelj je ruralnog razvitka heterogenizacija gospodarske i demografske strukture, ali usmjeravano načelom da se razvijaju sve ruralne zone.

Društva koja su svoja ruralna područja razvojno potaknula i koja ih (stoga) ne promatraju unutar urbanih teorija, kao ovisne isključivo ili pretežito o urbanim procesima, ponovno se vraćaju konceptu rurbanizacije, koji je svojevremeno označavao više nastojanje da se ruralni svijet promatra u sklopu vlastitih dinamičkih okvira, nego što je doista taj svijet osvijestio mogućnosti razvojne autonomnosti. Novija kretanja u ruralnim područjima zahtijevaju aktualizaciju pojma rurbanizacija (Thomsin, 2001.–2009.). Aktualizacija iziskuje „reviziju značenja i novu konceptualizaciju... jer cilja identificirati, razumjeti, a potom generalizirati cjelinu fenomena ... koji mijenjaju na licu mjesta ruralni prostor“ (Isto). Thomsin podsjeća da suvremene promjene sadržavaju demografsku, ekonomsku, društvenu i okolišnu komponentu, a one su djelomično nastale pod utjecajem poticaja iz grada, a

dijelom su isključivo endogene. Upravo specifičnosti promjena endogene naravi mijenjaju opću sliku o selu nastalu na teorijskim postavkama „kraja ruralnog“. Dakle, zaključuje Thomsin, selo se više ne percipira kao naselje koje nestaje, a skupa s njim i ruralni prostor sa svim svojim razvojnim potencijalima. Ruralni prostor više se ne shvaća kao međuprostor ili rezidualni prostor ili kao prostor između gradova, već kao područje inovativnih ruralnih procesa, pa se njim upravlja na nov način u razvojnim planovima.