

УДК 912 : 711.1
Оригинални научни рад

M = 9986

Дејан Ђорђевић*

ПРОБЛЕМИ РУРАЛНОГ ПЛАНИРАЊА

Извод: Рурално планирање је у односу на друге видове планирања у институционалном, правном, методолошком и стручном смислу неоправдано запостављено. Отуда се у процесу руралног планирања, а посебно у реализацији усвојених планова појављују многобројни проблеми, од којих су неки чисто професионалне природе - избор одговарајућих метода и техника планирања - а други се јављају услед недостатка довољно артикулисаног става државе и јавности према развоју руралних подручја - погрешне концепције руралних проблема, које доводе до погрешних руралних политика, до концепцијски недорађених планова који се готово и не реализују. У овом чланку је дат кратак осврт на горе наведене контроверзе, уз предлагање неких решења која би процес руралног планирања и посебно имплементацију усвојених планова учинила ефикаснијом.

Кључне речи: рурално планирање, методологија, руралне политике, имплементација.

Abstract: Rural planning has been, compared with other forms of planning, unjustly neglected in terms of institution, regulations, methodology and profession. Therefore, numerous problems occur in the process of rural planning, especially in realization of accepted plans. Some of the problems are purely professional – selecting proper planning methods and techniques. Other problems occur due to lack of sufficiently articulated attitude of the government and public towards developing of rural areas as well as the wrong conception of rural problems. The results are improper rural politics, conceptually unfinished plans that are not even realized. This article gives a short review of the mentioned controversies, and also suggests some of the solutions that could lead to more efficient the process of rural planning, and especially implementation of accepted plans.

Key words: rural planning, methodology, rural politics, implementation

Увод

John Weller (1967:93) је оштроумно приметио да је "рурално планирање Пепељуга за њене сестре, урбано и економско планирање". О горњој се тврдњи може дискутовати, али је чињеница да су планери углавном били са једне стране преокупирани урбанизацијом као феноменом (са свим пратећим проблемима), а са друге

* др Дејан Ђорђевић, доцент, Географски факултет, Одсек за просторно планирање, Београд.

обавезом да достигну жељене стопе економског раста на националном и регионалном нивоу. У међувремену, дошло је до промена у руралним срединама: од подручја која су готово искључиво била намењена производњи хране она су се претворила у зоне убрзане урбанизације или псеудоурбанизације, захваљујући повећању броја високо мобилних урбанитета који су у руралним зонама тражили профит, место за живот (приградска насеља, радници-сељаци итд.), одмор, лечење и разоноду. На исти начин се мењао и смисао планирања: од једноставнијег, који се ограничавао на спречавање ширења градова, до веома сложеног који обухвата задовољење потреба за храном и рекреацијом, рестриктивних и протекционистичких политика очувања пољопривредног земљишта и природе до развојних планова са селективном конзервацијом предела.

Упркос томе што модалитети институционалних развојних политика према руралним подручјима и метода и техника планирања варирају од земље до земље, у професионалним планерским круговима превладава мишљење да у погледу развојног приступа рурално планирање још није довољно напредовало, а да у том погледу последњих четврт века представља изгубљено време (Monti et al. 1989). Законски оквири, методи руралног планирања али и интерес ка селу и од њега добро су познати, у свету и код нас (нпр. Green 1971, Ljubisavljević 1972, Vclikov 1986). Унутар њих могуће је у извесној мери пронаћи разлоге за овакво стање руралног планирања. У много ширим релацијама, то стање је заправо последица односа према руралним подручјима у економском, али социолошком и културолошком смислу. Пракса планирања је само следила живот; мањкање интереса за рурална подручја довела је до онога што Woppatoug (1973:5) назива "болешћу руралне географије", а одатле је до болести руралног планирања веома кратак пут.

Иако су искуства у погледу израде руралних планова, а посебно око њихове имплементације, још увек ограничена, свима онима који намеравају да се у професионалном смислу баве овим питањима на нов начин намеће се неколико суштинских проблема. њихова дања диверсификација је, наравно, могућа, али се тражи решавање основна четири:

1. Концепција руралних проблема,
2. Методе руралног планирања,
3. Карактеристике руралних политика и
4. Мере и инструменти имплементације планова.

Концепција руралних проблема

Чак су и у свету веома ретки планови који рурална подручја не третирају на традиционалан начин, као отворено земљиште и

средину потпуно другачију од урбане, коју треба уредити по принципу руралне индустријализације. Упркос новијим терминима попут конзервације, рурална подручја се још увек посматрају као "зелени желе" који може да апсорбује нарастајуће урбане утицаје а да притом остане готово непромењен, док циљеви и политике руралног развоја још увек одбијају да прихвате динамичност као доминантну одлику руралних средина, како у погледу реакције на урбане утицаје тако и у погледу интензивних унутрашњих промена (Davidson and Wibberley 1978). Рурални проблеми попут депопулације, деаграризације и др. се посматрају кроз евидентне конфликте руралних и урбаних интереса, посебно у погледу недостатка квалитетног земљишта за развој. Следствено, руралне политике се концентришу на питање пажњивог димензионирања урбаног развоја и појачавања контроле нове градње. Овакав приступ занемарује конфликте унутар руралних подручја, између различитих интереса који по обиму или интензитету могу надмашити урбане притиске; такав приступ, ма како то парадаксално звучал, зауставља ближу интеграцију урбаних и руралних активности.

У плановима у којима се рурални конфликти и идентификују, постоји тенденција поларизације урбаних и руралних разлика која међусобне конфликте своди на појам туризма и рекреације у руралним срединама. Постоји опасност да за локалне власти и стручњаке рурално планирање постане синоним за планирање туризма и рекреације, јер се за тај вид коришћења земљишта на селу (као ни за један други) јави интерес и учешће власти и планера испољавају на директан, извршни начин. Концентрација на проблеме туризма и рекреације, иако представља разлог да планери коначно изађу из града и мало "испрљају" шпеле, поново рефлектује одбијање да се рурална подручја схвате другачије од мањих и привремених проблема. Она одражава и тежњу да се истраживања сведу само на један вид коришћења земљишта са добро дефинисаним капацитетима опремања и стандардима градње, радије него на вишенаменске, међусекторске анализе и флексибилнија решења.

У готово свим руралним плановима, уместо дискусије о даљој будућности руралних подручја, о смеру и интензитету будућих промена и могућим захтевима за земљиштем као њиховом последицом, анализира се и оцењује стање на терену и постојећи проблеми и конфликти. Чак и ако се у плановима износе неке пројекције, оне су углавном нумеричког, квантитативног типа, без одговарајућег квалитативног образложења суштине таквих промена - у пољопривреди, промету земљишта, урбаним и процесима индустријализације и др.

Методe руралног планирања

Један од најзначајнијих помака у планирању у последњих неколико декада је дефинисање великог броја метода и техника анализе, оцене и предвиђања урбаних система, али је тај помак имао мало утицаја на рурално планирање. Притом су персоналне преференце планера према урбаним истраживањима само један од разлога: друге треба тражити у поменутој немогућности да се квантификоване пројекције теоријски и системски објасне. Традиционално схватање руралних подручја дозвољава да се ресурси и активности у њима изразе у нумеричким вредностима, али је мало напора учињено у погледу истраживања њихових узајамних веза и односа.

Посебни проблеми се јављају у случајевима када треба вредновати земљиште са аспекта подобности за вишенаменску употребу. Иако критеријуми као што су физички, биолошки, визуелни, управљачки и др. нису спорни, дискутабилне су скале вредности које се мењају од националног до локалног значаја, од којих су неке трајног а друге привременог значаја. Компаративност различитих вредности могла би се изразити преко само једног заједничког именитеља - новца - а то није увек могуће урадити, посебно када се ради о визуелним, персоналним, социолошким и другим перцепцијама простора. Потреба за повећањем објективности истраживања (иако се извесна мера субјективности неће никад моћи елиминисати) не искључује употребу метода вредновања који су већ широко примењивани за посебне активности или видове коришћења земљишта (за пољопривреду, рекреацију итд.). Ипак, потреба за брзим, једноставним и јефтиним методом вредновања свих активности и ресурса у руралним подручјима није мања, иако је илузорно очекивати формулисање ушверзалног метода. Проналажење таквог метода би било много боље него усавршавање постојећих, са ограниченим могућностима примене.

Карактеристичан пример предлога јединственог метода су класификације земљишта на основу подобности / капацитета / потенцијала за вишенаменску употребу. Иако нису до краја усавршене, оне представљају доказ да је компаративна анализа и оцена потенцијала ипак могућа (Zetter 1974). Штавише, посебна вредност ових метода није чињеница да је потребно дефинисање оперативних и тактичких циљева и приоритета у коришћењу земљишта, већ редeфинисање стратегијских циљева развоја сеоских подручја, који су у пракси руралног планирања дуго сматрани као непроменљиви. Уз коришћење других познатих метода (нпр. Delphi) могуће је анимирати наручиоце плана (тзв. субјекте планирања) да размишљају и доносе одлуку и о циљевима и приоритетима, а не само да реагују на планска решења. Ипак, ниједна планерска метода, ма како софистицирана била, не

може да замени адекватну политику развоја. У трци да сустигну методски прогрес у урбаном планирању, рурални планери су склони да наивно верују да усавршене методе могу да маскирају недостатак добрих политика развоја руралних подручја.

По страни од потребе за усавршавањем метода руралног планирања стоји много уопштенији методолошки проблем процеса руралног планирања, досада махом занемарен у студијама и плановима. Наиме, није могуће за рурална подручја употребљавати исте механизме планирања као за урбана (као досада), нити је могуће доследно следити уобичајену процедуралну шему "истраживање-анализа-план". Велики број аутора је сугерисао да прикупљање информација и процедура планирања руралних подручја неће бити сасвим сагласна са комплексним, логичким процесом планирања. Најпре, у знатној мери се појављује тзв. заступничко планирање, односно окупљање интересних група око заједничких циљева, углавном као последица чињенице да многи ресурси и активности у руралним подручјима нису обухваћени планском регулативом (Green 1971). Надање, у руралном планирању посебна пажња је посвећена заштити и конзервацији природне средине и планирању коришћења ресурса материјалне природе (Davidson and Wibberley 1978). Па ипак, упркос извесним разликама у приоритету и приступу, није реално очекивати да ће се методологија урбаног и руралног планирања у тој мери разликовати да неће бити метода погодних за планирање и једних и других простора.

На крају, мора се споменути и чињеница да мало планова и студија за рурална подручја има разрађена образложења циљева планирања, или планска решења дата у више варијанти. Оне најчешће не поседују предлоге за мониторинг планског процеса нити мере и инструменте за имплементацију плана, но то није "одлика" само руралног планирања.

Руралне политике

Рурално планирање, грубо речено, није ништа друго него реализација руралних политика на конкретном терену. У великом броју теоријских радова посвећених овој теми, посебно је наглашена потреба да се, поред израде планског документа, као основ за политике развоја руралних подручја или основ за њихову реализацију уради велики број посебних студија - за сеоска насеља, запошљавање, транспорт, газдовање земљиштем, реконструкцију пејзажа, успостављање саветодавних и других сервиса итд. (OCDE 1988). У пракси, међутим, многи планови урађени су упркос недостатку оваквих студија, што рефлектује традиционалан однос према схватању и планирању руралних подручја заснован углавном на рестрик-

тивним политикама и мерама. Најатрактивнија подручја, по правилу, добијају најстрожије режиме заштите, док су другима намењени нешто блажи режими. Услед недостатка других мера осим рестриктивних, слабији режими заштите заправо значе да је организација простора препуштена спонтаним процесима, мада стоји мишљење да је *laissez-faire* ипак некаква политика.

Постоје две одлике заједничке за руралне политике широм света (ОСДЕ 1988). Прва је да су површине предвиђене за реализацију парцијалних политика развоја (насељавања, рекреације, пољопривреде, комуникација, шумарства и др.) веома дискретно омеђене. То, наравно, даје већу флексибилност могућим планским решењима и даје већу слободу акције локалним властима. Са друге стране, поставља се питање имају ли локалне власти довољно моћи да такве политике спроведу у живот, јер се стратегија развоја руралних подручја ипак решава на националном и регионалном нивоу планирања. Друга заједничка одлика је да се мало политика и планова критички односи према догмама планирања, као што је зонирање површина. Тек неколико новијих студија рађених за рурална подручја у Енглеској и шкотској даје критички осврт на политику уређења зелених појасева око насеља, разматрајући позитивне и негативне ефекте оваквих планских решења на укупни планирани простор (Clout 1984). И једна и друга одлика заправо представљају одраз потребе да се руралне политике и рурално планирање ускладе од националног до локалног нивоа. Посебно је значајно напоменути да, без обзира на квалитет плана, развој руралног подручја неће бити могућ без артикулисаних руралних политика, и да је аксиом "боље икаква политика него никаква" веома прихватљив.

Имплементација

Тест квалитета сваког плана може се спровести кроз успех његове реализације. Иако се овакав тест не може спровести за планове новијег датума, ипак смо (бар у Југославији) веома далеко од напредних, развијених и атрактивних руралних подручја, како је то било предвиђено првом послератном генерацијом планова. Рурално планирање је у међувремену претрпело извесне институционалне, легислативне и методолошке измене, па ће бити интересантно видети у којој мери ће исте допринети унапређењу руралних подручја. Уз оправдани скептицизам, остаје питање како руралне политике реализовати?

Постоји много начина за имплементацију планских решења које подразумевају учешће различитих владиних комисија или агенција на националном, регионалном или локалном нивоу, власника и корисника земљишта, интересних или волонтистичких група и сл., али су

од стране планера најчешће коришћена два. Први представља директно извршење плана, најчешће аквизицијом потребног земљишта, а други предвиђа контролу реализације од стране невладиних агенција или група, често са унапред дефинисаним зонама под строгим режимима заштите. Ни један ни други не гарантују успешну имплементацију плана, па је мере за имплементацију потребно допунити, а њихову листу коју ћемо у овом раду изнети не треба сматрати коначном. Иако се све могу обухватити моделом штапа и шаргарепе, неки од њих су (за југословенске услове) још увек непознати.

Проштривање јавног власништва над земљиштем

Неколико закона донесених последњих двадесетак година у свету омогућавају шире учешће јавног сектора у руралним подручјима, посебно у области комуникација, садње и узгоја вегетационих култура и градње туристичких и рекреационих капацитета. Одговор локалних власти је био одушевљена аквизиција руралног земљишта, посебно за потребе рекреације (Lloyd 1974). Откуп или национализација земљишта нису, међутим, довели до решавања других руралних (нерекреационих) проблема, остављајући по страни чињеницу да за откуп често није било довољно новца, како због повећања цена земљишта тако и због истањеног буџета.

У пракси, проширење јавног власништва над земљиштем је понегде донело резултате - у долини реке Тенеси или у полдерима Холандије, али се много пута показало као непрактично - за потребе заштите природе и одржања шумског фонда (Енглеска), а готово увек је критиковано када се аквизиција вршила за потребе армије, односно националне одбране (Lloyd 1974). У земљама источне Европе, где је државно власништво над великим поседима у руралним подручјима било нормална ствар, управо је величина и нефлексибилност доводила до резистентности према процесима у руралним срединама, уз недостатак разноликости, карактеристичне за уситњени посед и веома пожељне са становишта визуелних вредности руралних предела.

Постоје, међутим, делови руралног простора као што су високо-планинске области или периурбане зоне већих градова где је акција државе и јавности неопходна, због уситњености администрације или незаинтересованости приватних власника за било каквом рационалном акцијом. Откуп земљишта за формирање националних паркова или за потребе рекреације сматра се оправданим, јер ће контрола бити боља (можда и једино могућа) ако се земљиште налази у јавном власништву. Изван ових ексклузивних зона преваладаваће приватни сектор власништва, посебно због непожељности и политичке непопуларности јавног сектора. Уместо претеране аквизиције новог земљишта, можда је боље уложити додатне напоре

да се рационалније уреди земљиште у јавној својини око речних токова и саобраћајница, те других објеката у власништву државе.

Проширивање законске контроле

Планска контрола се у руралним подручјима препознавала кроз институцију ускраћивања дозволе за одвијање одређених активности које нису у складу са политикама и плановима развоја или уз консултацију са специјализованим институцијама за заштиту природе или културно-историјских споменика. Посебни облици контроле (начин стамбене изградње, извесни режими заштите ради очувања природе или пејзажних вредности) били су присутни само у ексклузивним деловима руралног простора, попут националних паркова и сл.

Већина активности у руралним подручјима нису под планском контролом, како у погледу раширености начина коришћења земљишта, тако и у домену свакодневних-рутинских операција. њих и није могуће контролисати, јер је то са становишта приватних власника непрактично, а у политичком смислу неприхватљиво. Не постоји контролни механизам (осим тржишног) који би био довољно брз и ефикасан да контролише све ове операције, поготову уз константно неповерење према естаблишменту које међу становништвом узима маха. Известан облик контроле могућ је само преко одговарајућих фискалних политика, али је мало земаља у свету развило одговарајуће системе опорезивања.

Извесно проширење контроле над активностима у руралним подручјима ипак је пожељно, и не само у случајевима када низак образовни или културолошки ниво индивидуалних власника над земљиштем никако не обећава његово рационално уређивање, посебно са становишта заштите природе или очувања пејзажних вредности. Пажљиво дозиран баланс између стимулативних и рестриктивних мера у оквиру законске регулативе највише обећава у погледу ефикасне имплементације планова.

Финансијске иницијативе

Савременије расправе на ову тему фокусиране су на финансијска улагања у корист индивидуалних власника над земљиштем који се баве пољопривредом. Будући да су глобалне руралне политике, манифестоване кроз гарантовану цену откупа, махом биле мало ефикасне са становишта уређења руралних подручја (а нису биле поздрављене ни од пољопривредника), решење је нађено у директној финансијској помоћи за обављање мањих послова везаних за унапређење предела. Тако је фармерима у планинској области Snowdonia у Шкотској локалним фармерима у виду неформалног уговора понуђена надокнада у облику материјала и дневница за поправљање ограда и капија, садњу дрвореда и других засада, те уређивање

окућница (Cherry 1976). Експеримент, чији је основни циљ био унапређење како визуелних тако и функционалних квалитета предела, успео је преко очекивања, па је поновљен на још неколико локација у Великој Британији.

Из успеха наведених експеримената, међутим, не треба извлачити генералне закључке. Није реално очекивати да ће фармери "на дуге стазе" пристати да буду нека врста вртлара у служби јавних интереса, поготову не уз симболичну накнаду. Будући да држава издваја новац најпре за откуп хране, средства из буџета ће се тешко одливати у горе споменуте сврхе. Горњи експеримент није лако спроведен у другим деловима Енглеске, јер се до споразума долазило после дугих и исцрпљујућих преговора, не само због величине новчане надокнаде већ и због ставова који су се тicali неповредности поседа, права својине и неких обичајних вредности (Cherry 1976). Надање, поново је резултат експеримента највише користио уређењу сеоског подручја у рекреационе сврхе, уз веома мале користи за саму пољопривредну производњу. Ово, међутим, не значи да упркос слабостима, овакве финансијске иницијативе не треба предузимати: у комбинацији са другим мерама оне би могле дати извесне резултате.

Уговорни аранжмани

Идеја о уговорним аранжманима је можда од свих предложених мера имплементације најслабије тестирана у пракси. Она нипошто није новијег датума: захватајући релативно мале површине земљишта, она се углавном односила на производњу дрвне грађе, заштиту природних реткости, омогућивање проласка или приступа јавности кроз приватни посед и заштиту културно-историјских вредности. Уговор о заштити ретког и заштићеног стабла у дворишту или неког археолошког налаза склапао се директно са власником поседа уз обавезну материјалну надокнаду, а морао се обнављати приликом сваког новог преноса власништва.

Уговорни аранжмани из више разлога нису могли бити решење за комплексно уређење руралних подручја. Прво, власници земљишта су нпр. могли да дозволе приступ унутар поседа, али су начином организације окућнице ипак ограничавали кретање и отежавали приступ објекту или зони који је послужио као основа уговора. Друго, могло се догодити да реализацијом уговора власник претрпи више штете него користи (гажење усева, ломљење инвентара, бука и друге сметње), па уговор по свом истеку неће бити обнављан, бар не под старим условима. Треће, поставља се питање шта је са површинама ван ових ексклузивних зона: тешко је претпоставити да би локалне власти биле вољне да склопе толики број тако разноврсних уговора, и да ли би за то нашли довољно финансијских средстава. Као пос-

ледње, постоји извесна несклоност у кругу професионалних планера да се уређењу простора приступа на овакав неформални и неубичајени начин.

Извесне захвате је ипак могуће учинити, и то широм руралног подручја. Са становишта очувања природе и вредности средине, могуће је уговорати са власницима поседа садњу угрожених или карактеристичних биљних врста, али и очување вегетације која је као ограда или грапшца између њива или пашњака станиште одређеном броју биљних и животињских врста, те заштиту изворишта. Посматрани у ширим релацијама, уговорни аранжмани ће остати ограничено средство имплементације, из најмање два разлога. Први се може пронаћи у евидентној зависности оваквих уговора од добре воље власника земљишта, коме профит остаје као један од основних мотива за поседовање и који уговор може желети да раскине из много других разлога. Други је условљеност уговора ентузијазмом локалних власти да са приватним сектором сарађује на овај начин, да преузме вишак административног посла и да утроши потребни новац - што најчешће представља дугорочан тип улагања.

Остале мере

Постоји низ мера за уређење руралних подручја које се већ увелико користе у многим земљама, а чији модалитети примене зависе од карактеристика правног система, типа и структуре земљишног поседа и опште економске развијености. Прва велика група се односи на интервенцију државе у доминантне начине коришћења земљишта у руралним областима као што су пољопривреда и шумарство. Готово увек са циљем да повећа производњу хране (дрвне масе) држава може својом акцијом да обезбеди наводњавање односно одводњавање терена, примену вештачких ђубрива и друге мере у ратарству, уклањање ограда - комасација и друге врсте земљишних операција, и сл. Други вид директне интервенције државе у погледу имплементације планова за рурална подручја огледа се у дефинисању таквог пореског система који ће "награђивати" оне власнике који земљиште користе у складу са планским одредбама, а "санкционисати" друге који инститирају на праву да о управљању властитим поседом одлучују сами. Оба наведена, а и неки други видови утицаја државе нису (барем до сада) довели до очекиваних резултата.

Волунтаристичко договарање

Волунтаристичко договарање подразумева вишак добре воље код власника земљишта у руралним подручјима, а најчешће се јавља у случајевима када законском или другом контролом нису обухваћени неки аспекти или свакодневне активности у територијал-

ном захвату плана. Тако је могуће да се група поседника договори о изградњи или модернизацији локалне саобраћајнице, да сама према договору уређује заједничке јавне површине, да се придржава договореног типа или габарита градње, или да се чак такмичи међусобно у изгледу дворишта, оградe, капије, баште и сл. У овом погледу су илустративни примери подручја Dedham Vale у Енглеској, где су иницијативу власника за нов начин обележавања путних праваца, локалитета, објеката и кућа прихватиле и локалне власти, те града Straw у Велсу чији је самишпијативни кодекс спаљивања биљних остатака (шаше, грања и сл.) убрзо усвојен као обавезан за целу Велику Британију (Lloyd 1974). Волунтаристички договори овакве врсте су, разумљиво, просторно и временски ограничени, те се не може очекивати да исти буду носилац имплементације: изненађујуће је, ипак, да се уз нешто труда и добре воље може доћи до таквог нивоа уређења простора који се не може постићи никаквом присилом или законском контролом.

Информације и савети

Парадоксално звучи, али правовремене информације и корисни савети у погледу управљања земљиштем могу бити од пресудног значаја за ефикасну имплементацију планова, из неколико разлога. Прво, већина штетног деловања на уређење простора последица је необавештености или незнања власника земљишта - некоришћење алтернативних опција уређења, те неадекватне методе уређења и примена различитих мера али у погрешно време. Друго, примљени савет или информација ни правно ни добровољно не обавезују власника да поступи према истима; овакав недостатак принуде посебно је важан у оним земљама где се држи до права приватне својине и где се љубоморно чува независност одлучивања и деловања. Треће, већ постоји разноврстан информациони систем који је на располагању. Стручни часописи, специјализоване емисије на телевизији, сајмови и изложбе, посебни курсеви за заинтересоване те саветодавне екипе на терену могу помоћи да се земљиште користи на ефикаснији начин. У развијеним земљама Европе и Америке отворен је велики број специјализованих курсева, чак и ранга последипломских студија, посвећен проблемима уређења руралних подручја, уз истовремено постојање специјалних саветодавних комисија за нпр. заштиту угрожених биљних врста, птица, шума, руралних пејзажа, те удружења фармера, земљопоседника, власника шума и др. (Davidson and Wibberley 1978).

Фармери, међутим, нису једина група којој може затребати и која може да има користи од правовремених информација. Просечан планер, поготову ако живи и ради у градској средини (што се по правилу и догађа), по природи ствари није близак проблематици ру-

ралних подручја. Уколико жели да повећа знање, али и властити кредибилитет, принуђен је да стално прати промене и усваја новија сазнања у овој сложеној области. Иста правила важе и за друге стручњаке - екологе, шумарске и инжењере пољопривреде, али и административце, правнике и др. Информације и савети су заправо потребни свима који имају додира са уређењем руралних подручја; проблем може да искрсне једино у случају да правих - релевантних информација једноставно нема, јер су истраживања на овом пољу још увек недовољна, а резултати несигурни.

Закључак

У претходним поглављима заложили смо се за много активнији приступ за решавање конфликта у руралним подручјима, преко три основна начина. Први подразумева много озбиљније ангажовање институционалних средстава - националних и локалних јавних служби уз извесно проширивање обима јавног власништва над земљиштем. Други се заснива на укључивању неких корисних аспеката постојеће руралне праксе (која се налази ван система планирања) у оквиру контролних механизма. Као последњи, морају се развити алтернативни правни и други аранжмани ради регулисања оних активности које су, из различитих разлога, остале изван граница постојећег система планске контроле.

У односу на последња два приступа постоји много сумњи и контроверзи, нарочито од стране професионалних планера. Они сматрају да се типичне руралне индустрије, попут прехранбене или дрвне, морају укључити у систем легалне контроле. Овај став одражава донекле бирократску ускогрудност, али и неповерење планера и локалних власти према неформалним аранжманима које је теже контролисати постојећим правним системом. Са друге стране, постоји константно неповерење од стране индивидуалних власника земљишта према локалним властима и јавним службама, посебно планерима, које је одраз сумње да исти стварно заступају њихове реалне интересе. Ни једнима ни другима постојећи правни систем не одговара; а ово важи за системе широм света и код нас (Davidson and Wibberley 1978, Бурсаћ 1986). Форсирање израде нових закона, међутим, смањује ионако узак терен за компромис између јавних и приватних интереса у руралним подручјима. Управо је компромис и разумевање основа решавања руралних проблема, уз флексибилне методе имплементације и финансијску помоћ државе, тамо где је она потребна. Покренули смо, дакле, проблем односа између пожељног и могућег развоја, али и питање одговорности, како јавних служби тако и власника земљишта. План несумњиво мора бити помогнут другим облицима реализације прокламованих политика, те стога треба даље

истраживати модалитете његове имплементације и инстирати на његовој повећаној флексибилности.

Литература

- Bjelikov V. (1986) *Planiranje razvoja seoskih naselja u postojećem sistemu prostornih planova - iskustva SR Srbije*. "Planiranje razvoja sela" - Jugoslovensko savetovanje, SAJ, Beograd, str. 119-129.
- Bonnamour J. (1973) *Geographie rurale*. Masson et Cie, Paris.
- Bursać M. (1986) *Zakonske osnove i problemi prostorno-planskog usmeravanja razvoja seoskih naselja*. "Planiranje razvoja sela" - Jugoslovensko savetovanje, SAJ, Beograd, str. 131-142.
- Cherry G. (1976) *Rural Planning Problems*. Leonard Hill, London.
- Clout H.D. (1984) *Rural Geography*. Pergamon Press, Oxford.
- Davidson J., Wibberley G. (1978) *Planning and the Rural Environment*. Urban and Regional Planning Series Vol. 18, Pergamon Press, Oxford.
- Green R.J. (1971) *Country Planning*. Manchester University Press.
- Lloyd R. (1974) *Planning and Agricultural Land Management*. London University Press.
- Ljubisavljević S. (1972) *Poseban prilaz sagledavanja seoskih naselja kroz prostorni plan opštine*. "Sela" - Jugoslovensko savetovanje, Urbanistički Savez Jugoslavije, Niš, str. 81-88.
- Monti C., Pratelli A., Riguzzi G., Secondini P. (1989) *Analisi e pianificazione del territorio rurale*. Istituto di Architettura e Urbanistica Facolta di Ingegneria Dell Universita di Bologna, Documenti e Richerce a Territorio No. 2, CLUEB, Bologna.
- OCDE (1988) *Formulation de la politique rurale - nouvelles tendances*. Paris.
- Weller J. (1967) *Modern Agriculture and Rural Planning*. Architectural Press, London.
- Zetter J.A. (1974) *The Application of Potential Surface Analysis to Rural Planning*. "The Planner", Vol. 60(2), pp. 18-21.

МАН 9206

Dejan Djordjević

Summary

Problems in rural planning

Although experience of rural-plan making, and more so of implementation, is still so limited, it is clear that a number of crucial issues have emerged which will continue to face those who must prepare and carry out newstyle plans for rural areas. Four seem especially in need of resolution: the way in which rural problems are conceived; methods of analyses and plan-making; the nature of rural policies, and the means of implementation. We have suggested three broad approaches by which these goals could be implemented. First, there is a need for more positive action by public bodies - national resource agencies as well as local authorities - which will involve some extensions of public ownership in certain rural areas. Secondly, some rural practices, which at present lie outside the statutory planning system, could usefully be brought within the framework of control. Lastly, alternative legal and informal arrangements must be developed to regulate those activities which are likely, for various reasons, to remain beyond the limits of planning control.

Most of the current debate centres upon the desirability and feasibility of these last two methods of securing a greater public interest in the management of private land. At least two conflicting strands of opinion emerge. First, there is the stand adopted by some planners that the rural industries of agriculture and forestry, like industry elsewhere, should be subjected to a system of legally enforceable controls, although there is uncertainty about the precise form and application of these. This view springs from a variety of attitudes which appear to include questions of equity, simplicity and bureaucratic tidiness. It is also a view which reflects the scepticism many planners have for informal arrangements where there can be no recourse to legal sanctions, where precedents and administrative difficulties may be frequent, and where opportunities exist for the abuse of public funds. It is a view held by some who see landowners, already too privileged in their freedom from interference, as seeking only to augment that freedom at public expense.

The contrary view is as uncompromising. It may take the form, on the part of some landowners, of an over-riding suspicion of public bodies, planners especially, and no willingness to co-operate in schemes which they see can only damage their interests. They would strongly resist further controls, and demand public payment for all land management tasks carried out in the interests of amenity. It is a view more subtly expressed by protagonists of the cause of what are seen to be underprivileged rural groups. For neither group is the present law adequate. The former argue for greater obligations to be placed upon the private owner; the latter want present laws (designed, they would argue, for quite different circumstances) to be changed in ways which relieve them of unnecessary commitments (such as the management of public rights of way).

This paper has argued for some expansion of public ownership, and for widen-

ingthe sphere of planning control, but the principal argument is for more co-operation between public and private interests with values at stake in rural land, stimulated and maintained where necessary by financial help, and strongly supported by effective, freely accessible information founded upon continuing research and experiment. There is a particular need for more experimentation with different implementation mechanisms in such a way that the real effectiveness of them can be assessed. This will imply a willingness to spend money, not only on experiments but also in the form of temporary and permanent incentive payments. The argument is not for all "sticks" and all "carrots", but for a measure of the two - for a variety of implementation methods to suit a wider and more sensitive range of policies for the countryside.