

upravljanje integralnim razvitkom ruralnih područja

josip defilippis

institut za jadranske kulture
i melioraciju krša sveučilišta
u splitu,
split, hrvatska

primljeno svibnja 1993.

Integralni razvitak ruralnih područja temelji se na optimizaciji svih prirodnih, stvorenih i ljudskih resursa a može se svesti pod pojam "održivog razvitka". Upravljanje takvim razvitkom pretpostavlja osposobljavanje sistema institucija na svim razinama: od sudionika u selu do središnje uprave i vlasti. Uključuje, također, prijelaz od tradicionalnoga monosektorskog (poljoprivreda) na teritorijalni pristup i međusektorsku suradnju.

Znanstveno-stručne studije o prilikama i mogućnostima razvitka lokalne sredine čine podlogu učinkovitog upravljanja integralnim razvitkom.

—→ Tri su ključne odrednice sadržane u naslovu ovog rada. To su: "integralnost", "razvitak" i "upravljanje". Zbog ograničenog prostora prve dvije odrednice (integralnost i razvitak) samo ćemo naznačiti dok ćemo se na trećoj - upravljanju, zadržati nešto podrobnije.

1. o nužnosti integralnog pristupa razvitku ruralnog prostora

Unatoč svim znanim problemima što su vezani uz razvitak zadnjih pola stoljeća, mogli bismo kazati da se i u našem selu razvija složena gospodarska struktura unutar koje poljoprivreda čini samo jedan (više ili manje) značajan segment¹⁾. Osnovno obilježje te strukture jest njezina interna čvrsta povezanost - uvjetovanost (poljoprivrede-nepoljoprivrede), bilo da je promatramo na razini domaćinstva²⁾ bilo na razini sela. Zato se nameće potreba da govorimo o ekonomici seoskog domaćinstva i ekonomici sela. S druge strane, selo je izišlo iz svoje izoliranosti pa postavlja sve veće zahtjeve za svekolikim razvojem (neprivrednih) institucija i usluga koji će zadovoljiti potrebe postojećega i budućeg (očekivanog) životnog standarda. To su osnovne odrednice koje nas dovode do poimanja *integralnog* razvitka kao sveobuhvatnog pristupa napretku ruralnih sredina.

1) Poljoprivredno stanovništvo postaje manji dio ukupnoga seoskog stanovništva. Polovinom osamdesetih godina ono tako čini tek 8,9% seoskog stanovništva SAD ili oko 20% ukupnoga seoskog stanovništva zapadnoevropskih razvijenih zemalja, pa je i kod nas (1981) palo na svega 37% seoskog stanovništva.

2) Od domaćinstava s gospodarstvom (1981) u Hrvatskoj čak 36,7% jesu nepoljoprivredna a 18,1% mješovita. Od mješovitih, čak 29,1% domaćinstava ima gospodarstvo preko 5,0 ha obradivih površina što upućuje da unatoč "mješovitoj ekonomiji" domaćinstva ona raspolažu značajnom poljoprivrednom proizvodnjom.

Sve razvijene zemlje svijeta (članice OECD i EEZ) već su poodavno uvidjele nužnost sveobuhvatnog pristupa i ulažu znatne napore u integralni razvitak svojih ruralnih sredina. Nema nikakova valjanog razloga da i mi tim putem ne krenemo.

2. o sadržaju razvitka ruralnih područja

Integralni razvitak podrazumijeva gospodarski, socijalni i kulturni napredak jednog prostora i zajednice koja u tom prostoru živi, uključujući i očuvanje i unapređenje prirodne okoline. Taj se razvitak ne temelji na maksimizaciji uspjeha (proizvodnje, dohotka, profita) već na optimizaciji svih prirodnih, stvorenih i ljudskih resursa, a koja se mogu svesti pod pojam i u okvire "održivog razvitka". Temelji se na optimizaciji svih komponenata ruralnih područja.

Ovako shvaćen "integralni" razvitak izuzetno je složen bilo kad govorimo o njegovu koncipiranju a još složeniji u fazi ostvarivanja. Prema onome što znamo, ni u jednoj zemlji ne postoji eksplicitno postavljen projekt integralnog razvitka ruralnih područja. Njega je i nemoguće postaviti jer su svekoliki uvjeti i mogućnosti integralnog razvitka izuzetno raznoliki od jedne lokalne sredine do druge. Ono što vrijedi za jednu sredinu nije više validno za slijedeću - susjednu. U tom smislu integralni razvitak treba shvatiti kao opći koncept (pristup) kojega se obvezno moramo pridržavati u procesu osmišljavanja razvitka svake ruralne sredine.

Pretpostavimo da smo se oko ove dvije teze složili. Otvara se sada pitanje: kako provesti tako osmišljeni koncept razvitka i kako "upravlјati" tim razvitkom - a to je treća odrednica iz naslova ovog rada.

3. o upravljanju integralnim razvitkom

Dva su osnovna problema u operacionalizaciji sistema integralnog upravljanja. Prvi je institucionalizacija upravljanja, a drugi stručno-znanstvene osnove kao podloga za upravljanje.

3.1. o problemima institucionalizacije integralnog upravljanja

Kada govorimo o upravljanju razvitkom sela onda kao prvo i osnovno, treba poći od toga da je glavni nositelj razvitka ipak samo selo - seosko stanovništvo sa svojim pojedinačnim ili grupnim inicijativama, svojim poduzetništvom, sposobnošću i spremnošću da uloži napore u svoj vlastiti, a to znači pojedinačni i zajednički razvitak. Tamo gdje tih snaga (te volje) nema bit će daleko teže pokrenuti i voditi razvojne procese. Prema tome, osnovni cilj politike i integralnog razvitka sela treba biti kako uključiti (poticati) tu najširu bazu razvitka. S tim u vezi postavlja se pitanje izgradnje i osposobljavanja sustava upravljanja koji će učinkovito funkcionirati na svim razinama, od poduzetnika u selu do središnje vlasti i uprave. Sve razvijene zemlje (članice OECD i EEZ) već su se poodavno suočile s ovim problemom i na različite načine ga rješavale. Sve su one, u većoj ili manjoj mjeri, slijedile hijerarhijsku organizaciju institucija vlasti, više ili manje centralizirane ili decentralizirane.

Na razini središnje vlasti i uprave osnovna je poteškoća u tome što integralni koncept obvezno implicira teritorijalni pristup umjesto tradicionalnog sektorskog (resornog). Upravljanje integralnim razvitkom sela ne može se rješavati monosektorskim pristupom (uglavnom poljoprivredom) već je nužan pristup koji pored međusektorske suradnje sve više zahtijeva usuglašavanje stavova, odluka i akcija na svim razinama upravljanja (lokalnoj, regionalnoj, državnoj). Iskustva razvijenih upućuju da ministarstva poljoprivrede, uz najbolju volju, ne mogu svladati svu problematiku koju integralni razvitak obuhvaća (od ekoloških, preko gospodarstvenih do prosvjetnih, zdravstvenih i drugih problema).

Većina razvijenih zemalja nalaze rješenja u međusektorskim tijelima na državnoj razini, koja kompetentnije vladaju tom složenom problematikom. Primjerice, u Francuskoj takav međuministarski odbor čine predstavnici četrnaest ministarstava a predsjedava im ministar poljoprivrede. Ovo je tijelo neobično važno jer:

- kroz njega prolaze (u stanovitom se smislu filtriraju) svi zakoni i mjere, promatrani u svjetlu mogućih posljedica na ruralni razvitak i daju odgovornim tijelima argumentirana mišljenja;
- na tom mjestu prikupljaju se i formuliraju razne inicijative vezane uz razvitak ruralnih područja i prosljeđuju prema kompetentnim organima uprave i vlasti;
- i na kraju (što je posebno važno), iz tog tijela dobrim dijelom potječu inicijative za daljnja poboljšanja u području upravljanja integralnim razvitkom ruralnih sredina.

Čini nam se da bi za nas bilo vrijedno istražiti razne modele razvijenih zemalja i primijeniti onaj koji bi nam bio najprikladniji.

Na nižim razinama upravljanja, regionalnim (u nas županijskim i općinskim), pojavljuju se i drugi problemi: problemi institucionalne organizacije, koordinacije i prijenosa odluka do lokalnih organa uprave i samouprave, prikupljanja te namjene i korištenja financijskih sredstava. Na tim razinama važno je uspostaviti partnerstvo između organa upravljanja na različitim razinama, između organa uprave i poduzetnika (pojedinaца ili njihovih asocijacija, primjerice zadruga), između organa uprave i poljoprivredne i veterinarske službe itd.

Mi se sada nalazimo u fazi izgradnje novog sustava uprave i samouprave i o svim ovim problemima trebalo bi voditi računa. Većina naših novih općina ruralne su općine što znači da će i institucionalno problemi razvitka ruralnih područja biti približeni lokalnoj sredini. To je jedna velika prednost ali (istodobno) i velika opasnost od neprijemerenog ponašanja zbog nestručnosti ili različitih interesa.

3.2. o nužnosti izrade znanstveno-stručnih osnova

Drugi problem u operacionalizaciji integralnog upravljanja ruralnim područjima na kojeg želimo upozoriti jest problem znanstveno-stručnih osnova za upravljanje. Često ističemo kako naša zemlja, kao malo koja mala zemlja, ima ovoliko raznolikih prilika i uvjete razvitka (od mediteranskog preko brežuljkastog i planinskog do ravničarskog - kontinentalnog). Ta raznolikost rijedak je resurs kojeg moramo staviti u funkciju cjelovitog razvitka.

Prema poljoprivrednoj rajonizaciji, u Hrvatskoj su četiri velika poljoprivredna područja ili čak jedanaest potpodručja koji su različiti po prilikama i po mogućnostima poljoprivredne proizvodnje. Poticanje razvitka poljoprivrede (agrarna politika) nesumnjivo mora voditi računa o tih jedanaest različitih uvjeta i mogućnosti želimo li njegovati i razvijati sve prednosti takve raznolikosti. Zbog toga u procesu decentralizacije upravljanja moramo naći institucije i metode kako agrarnu politiku (i njene mjere) regionalizirati, odnosno prilagoditi stvarnim uvjetima i mogućnostima lokalne sredine. Preostaju sve ostale sastavnice koncepta integralnog razvitka.

Decentralizacija uprave i lokalna samouprava imaju nesumnjivo svojih prednosti u upravljanju razvitkom. Međutim, one nose i nemale opasnosti. Podsjetimo, mi inauguriramo jedan cjeloviti pristup razvitku koji se temelji na optimizaciji svih resursa: smještajnih, prirodnih, gospodarstvenih i ljudskih. Takav razvitak ne može se kao dosadašnji temeljiti na voluntarizmu a ni na "slobodnom" tržišnom ponašanju kojeg sada zagovaramo, jer ni on nije savršen. Zato valja svim centrima upravljanja, na svim razinama odlučivanja, osigurati validne stručno-znanstvene podloge kao nužne instrumente u donošenju razvojnih odluka.

Kakve bi te podloge trebale biti, što na kojoj razini sadržavati, kako ih valja izraditi itd. druga je tema u koju ovdje ne ulazimo. Općenito, one bi trebale sadržavati osnovne podatke o svim prirodnim, stvorenim i ljudskim resursima sredine, sagle-

divim mogućnostima i ograničenjima razvitka. One bi trebale poslužiti organima samouprave (općinama) i svim, lokalnim i vanjskim, mogućim poduzetnicima (investitorima).

4. zaključak

Zalažući se za integralni pristup razvitku ruralnih područja u kontekstu dvije uvodno postavljene teze, zalažemo se za studiozan pristup izgradnji sistema upravljanja razvitkom, posebice izgradnji institucija upravljanja i izradi znanstveno-stručnih podloga na koje bi se institucije u svojim upravljačkim naporima oslanjale.

Posljednjih pedesetak godina naše je selo bilo na rubu društvenog interesa i vrijeme je da ga postavimo u samo središte naših razmišljanja i razvojnih napora. Integralni razvitak ne može se oslanjati na voluntarističkom pristupu; on je po prirodi problema višesektorski. Njime treba znalački upravljati i u tom smislu valja nam uložiti značajne napore.*

literatura:

- Defilippis, Josip (1990): Treba li nam strategija razvoja seoske sredine? *Sociologija sela*, 109/110, 161-171.
- Huillet C. (1988): Upravljanje privredom na selu. *Glasnik poljoprivrede*, 1-2, 30-33.
- Kovacschazy C. (1988): Postupak formuliranja seoske politike. *Glasnik poljoprivrede*, 1-2, 38-41.
- Piatier A. (1985): Développement local et localisations. Les promesses de la troisième révolution industrielle. *Economie rurale*, 166, 3-9.
- Šimunović I. (1992): Upravljanje razvojem na obalnim područjima. *Radovi Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Splitu*, 7, 179-188.



* Članak je djelomice izmijenjen tekst autorovog izlaganja na savjetovanju "Strategija dugoročnog razvitka hrvatske poljoprivrede" (Zagrebački velesajam, 21. i 22. travnja 1993).

Josip Defilippis

Managing integral rural development

Summary

Integral rural development is based on the optimalization of all natural, capital and human resources and can be reduced to the concept of »viable development«. Managing such development pre-supposes an efficient institutional system on all levels: from participants in the village itself to the central administration and authorities. It also incorporates a change from the traditional monosector (agriculture) to a territorial approach and intersector cooperation.

Scientific and professional studies about the conditions and possibilities of local environmental development are a foundation for the efficient management of integral development. ●

La gestion du développement intégral des régions rurales

Résumé

Le développement intégral des régions rurales est basé sur l'optimisation de toutes les ressources naturelles, créées et humaines, et peut être désigné par la notion de »développement durable«. La gestion d'un tel développement suppose la mise en place d'un système d'institutions à tous les niveaux: depuis les participants du village jusqu'à l'administration centrale et les autorités. Elle inclut également la transition de l'agriculture à secteur traditionnel unique à une approche territoriale et à une collaboration entre les secteurs.

Des études scientifico-professionnelles sur les conditions et les possibilités de développement du milieu local forment la base d'une gestion efficace du développement intégral. ●