

prostorno planiranje seoskih naselja u vojvodini u okolnostima njihovog svekolikog opadanja

Ijubinko pušić

zavod za
urbanizam vojvodine,
novi sad,
srbija – jugoslavija

Činjenica da u prostoru Vojvodine, među ukupno 460 naselja egzistira čak 399 sa karakterom seoskih, trebalo bi da pretpostavlja i postojanje posebnoga prostorno-planskog aspekta razvoja celokupne mreže naselja. Međutim, planiranje se odvija u uslovima: (a) nedovoljno jasno definisane društvene potrebe za razvojem seoskih naselja, (b) neprestanog procesa depopulacije seoskih naselja, poglavito onih najmanjih, (c) nedefinisane makroplanerske strategije razvoja prostora Vojvodine u odnosu na seoska naselja, (d) nepostojanje relevantne metodologije i (d) nekonzistentne prakse planiranja.

Predmet rada predstavlja elaboriranje ovih okolnosti u kojima se odvija egzistencija seoskih naselja, sa naznakama osnovnih prostorno-planskih činilaca koji stoje nasuprot potrebi da se planira njihov razvoj. Drugim rečima, autor pokušava da postavi okvire u kojima se vide iluzije društva da se formalnim prostorno-planskim uređivanjem prostora (zapravo samim postojanjem takve vrste dokumentacije) a priori obezbeđuju povoljni uslovi za razvoj seoskih područja.

Potreba za kompleksnim pristupima planiranju razvoja i uređenja seoskih područja podrazumeva bar dva makronivoa posmatranja: (a) regionalni, odnosno eksterni i (b) urbanistički - u okvirima same naseljske teritorije. U uslovima odsustva sistemskih pomaka u smislu regionalnog planiranja, u urbanističkom (rurističkom) planiranju na nivou samog naselja, neophodna su i realno moguća prilagodavanja: (a) U odnosu prema okruženju naselja u smislu maksimalnog uvažavanja prirodnog okruženja. (b) Uspostavljanjem tipološke osnove pre-

primljeno listopada 1990.

ma kojoj se razlikuju morfološke osobine pojedinih (grupa) naselja i (c) Redefinisanjem normativa u urbanističkom programiranju za potrebe rurističkih planova.

→ Uloga vojvođanskog sela u odnosu na prostorno planiranje, na žalost, do sada nije bliže objašnjena. Sa jedne strane stoji činjenica o tome da nije bilo teorijskih promišljanja o ovoj temi, te, sa druge strane, ni praktična ishodišta nika da nisu odražavala poseban društveni niti pak profesionalno-planerski interes. Svakome ko je bar malo više nego što su to zahtevale lokalne i dnevne okolnosti ulazio u problematiku, moralo je postati jasno da vojvođansko selo nije tek sintagma koja govori o tradicionalnom određenju ovog prostora, već da se radi o jednom izuzetno bitnom elementu razvoja koji zbog niza društveno determinisanih okolnosti već duže vreme opada u svakom pogledu.

Da bi se bolje shvatilo mesto i uloga sela u odnosu na prostor Vojvodine a time i realni značaj i dometi prostornog planiranja i urbanizma, nužno je problem posmatrati bar na dva nivoa: (a) eksternom odnosno regionalnom i (b) internom, odnosno u okviru same naseljske teritorije. U okvirima ova dva nivoa moguće je uočiti najveći deo činilaca koji utiču na njihov prostorni i urbanistički razvoj; počevši od onih koji imaju obeležja društveno-ekonomskih, političkih i privrednih - u krajnjem - strateških pravaca razvoja, pa do onih koji imaju sasvim pragmatična obeležja urbanističkog uređivanja prostora sela. Čini se da ovakav način posmatranja (koji do sada nije imao svoje profesionalne reprezentante), predstavlja metodološku pretpostavku da se postojeći prostor i odnosi u njemu shvate, te da se krene putem traženja smislenih odgovora o prostornoj komponenti razvoja vojvođanskog sela.

Činjenice koje o vojvođanskom selu stoje pred nama to sasvim razložno zahtevaju. One istorijskog karaktera moraju biti shvaćene kao deo njihove dugogodišnje egzistencije koje ne možemo tek tako da ignorišemo. Dug prema zapuštenom prostoru velik je i plaća se odavno, a tako će biti i ubuduće ne shvatimo li da prihvatanje istorijskog konteksta u razvoju sela na području Vojvodine nije obavezni paseizam sa negativnim predznakom. I danas, na samim vratima novog veka, na prostoru Vojvodine još uvek su veoma jasno čitljivi tragovi njihovog istorijskog razvoja, planskog osnivanja i uređivanja.

Prema tome, kada se kaže da je specifična urbanistička struktura posledica uslova specifične geneze, onda se mora imati u vidu da se radi o procesu koji je započeo pre gotovo tri veka. Planiranje i izgradnja većine današnjih sela u Vojvodini (a pri tome se podrazumeva i određivanje njihovog locusa) izvedeni su uglavnom tokom druge polovine 18. veka.

* * *

Iza jedne suvoparne rečenice u prostornom planu SAP Vojvodine (prostorno-planском dokumentu najstarijeg hijerarhijskog nivoa) krije se, ustvari, čitav kompleks regionalnih obeležja ovog prostora: "Promene u broju domaćinstava i promene u karakteru proizvodnje u okviru domaćinstava bitno menjaju osnove prostornog planiranja, posebno ruralnog područja i mreže seoskih naselja." S obzirom da na prostoru Vojvodine realno nije konstituisana mreža naselja sa utvrđenim funkcionalnim odnosima (već se prvenstveno radi o skupu naselja sa određenim diferencijama u značaju) može se reći da je njihovo mesto u vremenu i prostoru oivičeno sa tri poznata urbanizacijska toka: demografskim, funkcionalnim i prostorno-fizičkim.

Demografski aspekt u regionalnom planiranju vojvođanskog sela izuzetno je višeslojan i u mnogome stoji kao prva planerska upitnica: Kako se u svetlu demografskih činilaca odrediti prema potrebi njihovog prostornog uklapanja u postojeću a na tom osnovu i planiranu mrežu naselja. Ako se pođe od tradicionalne (i ne suviše tačne) pretpostavke da na selu isključivo živi seliak, onda sva-

kako može da zbuni činjenica da je u odnosu na Srbiju u celini, najveći stepen deagrarizacije zabeležen upravo u Vojvodini. Od ukupno 50 opština, koliko ih prema još uvek važećoj političko-administrativnoj podeli ima na teritoriji Vojvodine, nema ni jedne gde poljoprivredno stanovništvo prelazi 50%, a čak blizu 45% opština ima svega do 20% poljoprivrednog stanovništva. To bi, strogo posmatrano, značilo da u kontekstu regionalnog planiranja ne mogu da se jasno izdvoje ona područja koja predodređuju posebnu strategiju makroplanskog pristupa. Nekonzistentnost vladajuće prakse prostornog planiranja u takvim uslovima dovodi do formulisanja niza neusklađenosti, čak i međusobno suprotstavljenih viđenja prostornog razvoja teritorije. Primera radi, još se i danas prosperitetan razvoj teritorija vidi potrebom jačanja stepena urbanizacije (koji je sam za sebe u našim uslovima obeležen nizom posebnosti i društveno-razvojnih neusklađenosti), dok se sa druge strane razvoj seoskih područja u perspektivnom smislu vidi u svetlu jačanja poljoprivredne proizvodnje u njima. Dakle, radi se o klasičnoj neusklađenosti dve suprotne tendencije na području Vojvodine - urbanizacije i ruralizacije. Nezavisno od planskih ili pak društveno poželjnih tendencija, očevidna je prevaga uloge i razvoja procesa urbanizacije. O tome nedvosmisleno govore i podaci o migratornim kretanjima u svim opštinama na području Vojvodine sa većim brojem seoskih naselja. Na njihovoj teritoriji još uvek je u toku proces primarne urbanizacije - intenzivni migratorni tok od sela prema gradu. Možda se samo kao očekivanje sa pozitivnim tendencijama može smatrati premisa Prostornog plana Srbije da će "ključna stvar buduće politike urbanizacije u regionalnim okvirima biti u postizanju optimalne proporcije između neophodne koncentracije urbanog razvoja u vodeće centre i njihove disperzije unutar buduće mreže ostalih naselja, a pre svega u takozvane 'centralne zajednice sela' koji bi imali karakter semi urbanih naselja." Naravno, odmah se uočava i moguća najslabija tačka koncepta, ona koja se vezuje za traženje distribucije seoskih naselja, bez posebno utvrđenih kriterijuma. O potrebi formiranja ukupne slike čvrstih okvira regionalnog koncepta planiranja govori i podatak da je od 399 seoskih naselja na području Vojvodine (od ukupno 460 naselja) čak 183 onih koja imaju svega 1.000-3.000 stanovnika. U situaciji kada je evidentno da se u grupi najmanjih naselja ne dešavaju kvalitativne promene niti rast koji obezbeđuje minimum razvojnih mogućnosti, sa jedne strane, i kada je upravo u ovim naseljima stopa aktivnosti na donjoj granici koja obezbeđuje reprodukciju egzistenciju, sa druge, veoma je teško argumentovano oceniti perspektive ove značajne grupe naselja na području Vojvodine. Na osnovu povećanja ukupnog broja seoskih naselja u periodu od pre 20 godina (ranije 321 seosko naselje), očevidno je da je najveći broj onih iz kategorije mešovitih prešao u ovu grupu. Međutim, činjenica da je veliki broj seoskih naselja u grupi onih sa 5.000-10.000 stanovnika (sa prosečnom veličinom oko 7.000), te da imaju populacioni kvantum znatno veći od jednog broja gradskih naselja ili pak sličan kao kod gradova u istoj veličinskoj kategoriji, govori da su poređenja i zaključci na osnovu samo statističkih pokazatelja - nepouzdati.

Međutim, isto tako nije moguće odbaciti ni značaj podataka da u grupi najmanjih, pretežno seoskih naselja (sa 1.000-3.000 stanovnika) stanovništvo opada čak u 151 (od ukupno 187), te da je u tri najmanje veličinske grupe naselja u kojima stanovništvo opada, skoncentrisano čak 52% ukupnog stanovništva Vojvodine.

Regionalni aspekt planiranja svakako mora uvažavati i činjenicu o prostornoj distribuciji naselja (posebno seoskih) koja gube stanovništvo. U odnosu na mikroregione, zapadna Bačka ima najveći broj najmanjih naselja koja gube stanovništvo. U prilog oceni stanja koja se odnosi na prostorni raspored naselja sa izraženom depopulacijom, indikativni su podaci o demografskom kretanju u Vojvodini, prema kojima se može zaključiti da je "u ovom, za razliku od ostalih područja na teritoriji Jugoslavije, podela regiona po razvijenosti obrnuta: pojava pretežno agrarnog severa koji karakteriše depopulacija i više industrijskog juga, sa relativno povoljnim demografskim razvojem"¹⁾.

1) Dr. B. Đurđev: Projekcija stanovništva Vojvodine za potrebe Izmena i dopuna Prostornog plana SAP Vojvodine. Novi Sad: 1988.

Tablica 1

Distribucija seoskog stanovništva prema veličini naselja

Veličinske kategorije (u 000)	Broj naselja	Broj stanovnika	Index 1981/71	% od ukup. stanov.	% od ukup. seoskog stanov.
5-10	34	240.099	311,9	11,8	27,0
3-5	68	259.958	169,1	12,8	29,1
1-3	183	332.783	100,2	16,4	37,4
do 1	114	57.720	106,6	2,9	6,5

Očividno je u kojoj su meri nepovoljni demografski tokovi uticali i na ostala dva faktora - funkcionalni i prostorno-fizički. U takvim uslovima postaje jasno da nekadašnja teza o potrebi razvoja ruralno-urbanog kontinuuma (sa mnogim pretpostavkama o pozitivnom razvojnom potencijalu oba njegova pola - sela i grada) danas nema svoja uporišta u prostorno-planskom iskazu. To znači da su u okolnostima poremećenih društvenih odnosa i vrednosti, dometi prostornog planiranja (koje bi moglo da utiče na racionalizaciju mreže seoskih naselja), postali zanemarljivi. Većina seoskih naselja koja se nalaze u neposrednoj blizini gradova to prestaju da budu, ubrzano se pretvarajući u svojevrsna prigradska naselja; kako po strukturnim obeležjima stanovništva, tako i u odnosu na načine planiranja njihovog prostornog razvoja i samog izgrađivanja. Ona seoska naselja koja se nalaze na trajektorijama uticaja gradova takođe pokazuju tendencije ubrzanih promena i gubitka svojih ruralnih obeležja. Na sasvim suprotnom kraju zamišljenog prostorno-funkcionalnog kontinuuma, odvojena od šireg okruženja silama i prostorom koji su rezultat (neo)smišljenog društvenog koncepta, nalaze se, još uvek i tavoreći, tipična seoska naselja u Vojvodini. Može se reći da se u pogledu ove društveno-prostorne kontroverze prostor Vojvodine ne čini izuzetkom od onog što se u odnosu na seoska područja, događa na teritoriji čitave Jugoslavije.

Jedan od glavnih mogućih nedostataka prakse regionalno-prostornog planiranja razvoja ruralnih područja (koje za posledicu ima i aktuelnu nekonstituisanost mreže naselja u svom najizraženijem - funkcionalnom smislu), jeste i nedovoljna izdiferenciranost uslova u kojima pojedina seoska naselja treba da se razvijaju. Kvalitativno novo planiranje potrebno je već i zbog same činjenice da ovo koje čini postojeći praxis, polazeći od totalne egalitarnosti svih seoskih naselja nije dovelo do prosperitetnog razvoja ruralnog kompleksa. To novo planiranje trebalo bi da se zasniva na tipološkoj osnovi koja podrazumeva posebnosti prirodnih uslova, istorijsko-kulturnog miljea, pa sve do etničke geneze, veličinskog stratifikovanja i (poljo)privrednih karakteristika. Upravo uočavanje objektivno nejednakih uslova razvoja pojedinih područja i pripadajućih seoskih naselja vodi ka putu njihovih različitih prostorno-fizičkih struktura. Čini se interesantnim da se upravo u ovakvom konceptu iskazuje potreba novog vida koordinacije prostornog planiranja i urbanizma. Naime, moguće je da jedan deo nesporazuma u načinima prostorne artikulacije naselja upravo proizilazi iz nedovoljno diferencirane uloge ove dve međusobno čvrsto spregnute discipline.

Ako je stvari i tako moguće posmatrati, postavlja se pitanje: koji i koliki doprinos smislenijem razvoju i uređivanju seoskih naselja može da da urbanistički način promišljanja? Jedna, na izgled marginalnost, semantičke prirode, trasirala je put dolaska do vladajućih planersko-urbanističkih odnosa prema razvoju seoskih naselja. Planovi koji se obraćaju prostornoj artikulaciji seoskih naselja danas se zovu urbanistički, iz čega nedvosmisleno proizilazi da se radi o takvom viđenju perspektivnog razvoja koje po svom osnovnom opredeljenju stremlji ka postizanju gradskosti. Konačno, primećeno je i to da ne postoji formalna mogućnost da se izade iz krutih zakonskih okvira, te da se pristupi metodološkom i praktičnom remodelovanju u smislu izrade rurističkih planova. Dalje

razvijanje ove ideje trebalo bi da dovede do konstituisanja sasvim novog vida urbanističkog planiranja - izrade integralnih rurističkih planova za atar i naselje.

Činjenice o svakovrskom opadanju seoskih naselja u Vojvodini a priori zahtevaju i ona manja, nesistemska prilagođavanja okolnostima koje je u urbanističkom smislu moguće realizovati. Dakako, i ovde se radi o nužnom metodološkom remodelovanju postojeće prakse. Ono bi moglo da se kreće u nekoliko osnovnih pravaca:

a) odnos prema okruženju seoskih naselja

Podaci iz Prostornog plana Vojvodine (1985) pokazuju da se "znatan deo obradivih površina nalazi u građevinskim reonima (oko 50.000 hektara). Ove površine su još u funkciji poljoprivredne proizvodnje do momenta privođenja planiranoj nameni. Drugim rečima, sprovođenjem urbanističkih planova poljoprivredno zemljište u građevinskim reonima biće pretvoreno u građevinsko te se samim tim ne može računati sa njim za poljoprivrednu proizvodnju". Planerski principi utvrđivanja jasnih granica i sadržaja unutar građevinskih rejona postavili su sva naselja u jednak položaj; bez obzira da li se radi o naselju sa 500 ili 500.000 stanovnika. Projekcija društvene potrebe za uspostavljanjem "reda" u prostoru na ovaj način zanemaruje realnost potrebe za specifičnim razvojem pojedinih naselja. S obzirom da su najmanja naselja upravo ona sa dominantnom orijentacijom ka poljoprivredi, postavljanje strogih planerskih barijera praktično gubi smisao i prerasta u sopstvenu suprotnost. Veće parcele okućnice u takvim uslovima, zarad formalnih razloga, ili se moraju uključiti u građevinske rejone i time u perspektivi izgubiti svoju osnovnu namenu, ili se pak nova parcelacija mora izvršiti tako da limesi poremete prirodnu povezanost seljaka i obradivog zemljišta. Mada, jasno, ovde ne može važiti princip univerzalnosti, ovaj problem traži dodatna promišljanja.

(b) tipološka osnova

Napomenuto je već da izvesne tipološke zakonitosti kod planiranja seoskih naselja na regionalnom nivou treba da budu uvažavane. Ima puno smisla da se ovo pravilo primenjuje i kada je u pitanju urbanistički aspekt uređivanja vojvođanskog sela. Od mnogih mogućih tipoloških odrednica, procenjuje se da su za ovaj nivo relevantne one koje se odnose na: veličinsku klasifikaciju (uzimajući u obzir i čitav splet demografskih obeležja), urbanološko-morfološku strukturu naselja i dominantne funkcije naselja (poljoprivredna, mešovita i specijalizovana sela). Kada su u pitanju urbanističko-morfološke osobenosti vojvođanskog sela, onda pred urbanizmom stoje posebni zadaci i odgovornost. Može se reći da obe ove stvari, bar za sada, nisu shvaćene. Nemala je zasluga urbanista što se u većini vojvođanskih sela, podjednako onim najmanjim, onim koja se nalaze u fazi stagnacije ili opadanja i u onim koja se ipak populaciono i prostorno uvećavaju, način uređivanja i izgradnje po primenjenim modelima svodi na imitaciju urbanih obrazaca ili im se pak u najvećem broju slučajeva želi približiti. Ne može zazvučati anahrono ako se istakne da se u prostornom otisku većine vojvođanskih sela još i danas čitaju karakteristični tragovi istorijske geneze. A ona, poznato je, podrazumeva bar četiri grupe: (1) nova naselja osnivana na potpuno slobodnom terenu, (2) preseljavanje postojećih naselja na novo slobodno mesto, (3) potpuna rekonstrukcija postojećeg naselja u novo na istom mestu i (4) novi delovi naselja kao proširenje postojećih naselja.²⁾

2) Branislav Kojić: »Naselja u Vojvodini, geneza, sadržina i urbanistička struktura prema arhivskim i tehničkim podacima«, Beograd: Glas SANU, Odeljenje društvenih nauka, knj. 10, 1961.

(c) normativno uređenje

Okviri za urbanističko projektovanje određeni su serijom normativa koji treba da imaju univerzalni karakter. Ukoliko želimo da selo i kroz urbanistički iskaz ispolji svoju samosvojnost (u afirmativnom smislu), tada posebna pažnja treba da se obrati na definisanje ekonomskih i društvenih kriterijuma za postizanje optimalne veličine iz kojih, kasnije, proizilaze i ostali, sasvim pragmatični. U takvim okolnostima izbeći će se normativističko izjednačavanje uslova za veličinu okućnice (bez obzira na uvažavanje različitosti tipova domaćinstava), dimenzionisanje društvene suprastrukture (takozvanih centralnih funkcija) koje najviše odgovara određenom selu, pa sve do projektantskih detalja koji se odnose na oblikovanje celine naselja, naseljskih blokova i pojedinačnih objekata.

Međutim, moramo biti svesni da će generalnu strategiju prostornog planiranja i urbanističkog uređivanja vojvođanskog sela u narednom periodu opredeliti okolnosti koje su manje-više zajedničke za razvoj većine seoskih područja kod nas: smanjivanje seoskog i poljoprivrednog stanovništva, gašenje jednog broja malih naselja, smanjenje udela poljoprivrednih domaćinstava, povećanje gustine naseljenosti u većim i smanjenje u manjim naseljima, povećanje skale delatnosti na selu i povećanje životnog standarda.³⁾ Malo je verovatno da će se u skorijem periodu iskazati drugačiji društveni odnos prema selu. Ovo je posebno važno u odnosu na razvoj vojvođanskog sela budući da je ono bitna komponenta prostornog razvoja jednog dominantno agrarnog područja.

■
3) Dr. M. Ribar, V. A. Milić: »Osnovni problemi, karakteristike i metodološki elementi za planiranje razvoja seoskih naselja u SR Srbiji van SAP«. Tematski izveštaj »Osnovni principi i strategija razvoja seoskih područja« za Prostorni plan SR Srbije, Beograd: IAUS, 1990.

Spatial planning of rural settlements in Vojvodina under circumstances of their overall decline

Summary

The fact that 399 of the 460 settlements in Vojvodina are villages should allow us to assume that there exists a special spatial development plan for the whole network of settlements. However, planning is governed by the following conditions: (a) the overall need for the development of rural settlements is insufficiently defined, (b) there is a constant process of rural depopulation, especially in the smallest villages, (c) the macro strategy is undefined, (d) there is no relevant methodology, and (e) the practice of planning is inconsistent.

This article elaborates the circumstances under which villages live and indicates the basic factors of spatial planning needed to plan their development. In other words, the author tries to shed light on the illusion that a formal spatial plan, i.e. an arrangement of space (in fact, merely the existence of this kind of documentation) is *a priori* enough to ensure favourable conditions for rural development.

The need for a complex approach to planning the development and arrangement of rural areas includes at least two macrolevels: (a) regional, i.e. external, and (b) urbanistic — within the framework of the village territory itself. Even if there are no systemic changes in the sense of regional planning, it is still necessary and possible to perform the following adaptations in urbanistic (rurist) planning on the level of the settlement itself: (a) in the immediate surroundings of the settlement in the sense of a maximum consideration for the natural environment, (b) the establishment of a typological foundation that will differentiate among the morphological characteristics of the individual (groups of) settlements, and (c) the redefinition of normative urbanistic programming for the needs of rurist planning. ●

Пространственное планирование поселений в Воеводине в условиях их замедленного развития

Резюме

На просторе Воеводины из 460 поселений даже в 399 населенных пунктах отмечаются характеристики сельского типа на основе которых можно предположить и существование отдельного аспекта развития общей сети поселений. Однако планирование происходило в условиях: а) недостаточно ясно дефинированных общественных потребностей в планировании развития поселений в сельской местности, б) непрерывного процесса уменьшения численности сельского населения, в) недостаточно разработанной стратегии макропланирования развития пространства Воеводины по отношению к сельским поселениям, г) отсутствия соответствующей методологии и д) непоследовательной практики планирования.

Предметом труда является изучение всех условий в которых происходит существование сельских поселений с характеристиками основных пространственно-планировочных факторов которые стоят перед потребностью планирования их развития. Другими словами, автор пытается определить рамки в которых видны иллюзии общества пормальным пространственно-планировочным определением пространства (само наличие таково вида документации) априори обеспечить благоприятные условия для дальнейшего развития сельского района.

Потребность обеспечения более сложных приемов планирования развития и организации сельской местности включает в себе минимум два макроуровня исследования: а) региональный т.е. внешний и б) урбанистический — в рамках самой территории поселений. В условиях отсутствия более направленной системы планирования в смысле регионального планирования, в урбанистическом планировании на уровне самого поселения, необходимы и во всяком случае осуществимые приспособления: а) в отношении окружения

sociologija sela 28 (109/110) 233–240 (1990) 240 pušić: prostorno planiranje seoskih naselja u vojvodini

поселения в смысле максимального уважения природной среды, б) строением типологической основы из которой проистекают различные морфологические свойства отдельных (групп) поселений и в) повторным определением норм в урбанистическом программировании для потребностей планированного развития сельской местности. ●