

# Tri koncepcije ruralnog planiranja

Dr Rudolf Bičanić

Pojam ruralnog planiranja se može odrediti na više načina. Mi ćemo u ovom radu obraditi tri takva različita pojma ruralnog planiranja:<sup>1</sup>

- a) ruralno planiranje kao planiranje upotrebe zemljišta nekog područja, tj. ruralno planiranje kao suprotnost urbanom planiranju;
- b) ruralno planiranje u smislu planiranja sela i njegove okolice kao prostorne jedinice;
- c) ruralno planiranje kao integrirano strukturno planiranje međuzavisnih društvenih i ekonomskih aktivnosti.

Prva se koncepcija osniva na ruralnom području kao homogenom kontinuumu, zemljištu. Druga se bazira na gravitaciji okolnog zemljišta seoskom naselju. Treća ima kao podlogu multidimenzionalnu mrežu međuzavisnih aktivnosti.

Postavili smo pitanje da li se akcija planiranja može primijeniti na seoske aktivnosti i koje su koristi planske aktivnosti, kad aktori primjenjuju planske instrumente u svrhu postizavanja planskih ciljeva, kojim se uravnotežuju planski zahtjevi s planskim resursima.

## I RURALNO PLANIRANJE KAO PLANIRANJE ZEMLJIŠNOG PROSTORA

Riječ **ruralni** se često upotrebljava u smislu suprotnosti prema pojmu urbani, seoski kao suprotnost gradu.<sup>2</sup>

Pojam ruralni je, dakle, definiran negativno ili rezidualno i obuhvaća sve ono što nije grad. Da bismo mogli definirati što je ruralno područje, moramo dakle odrediti što je urbano, gradsko područje. Postoje četiri glavne definicije urbanog prostora.<sup>3</sup>

- a) administrativna definicija, koja definira grad kao naselje koje ima organizaciju kakva se zakonom propisuje za gradove;

<sup>1</sup> Glavna je razlika između ruralnog planiranja i planiranja poljoprivrede, što se kod prvoga radi o prostornoj dimenziji poljoprivredne aktivnosti kao glavnoj. Teorija ruralnog planiranja je nova iako je praksa empiričkog i rudimentarnog ruralnog planiranja vrlo stara. Od najnovije štampane literature u tom predmetu, promatranom sa sociološkog stajališta, vidi napose, **Sociologia Ruralis**, vol. II, No. 1/2, 1962. Taj je čitav broj revije posvećen ruralnom planiranju.

<sup>2</sup> U engleskom jeziku riječ country izvodi se od contra (urbem) ono što je suprotno, a u njemačkom ima slično značenje riječ Gegend, što također znači nasuprot.

<sup>3</sup> Više o tim definicijama R. Bičanić, **Ekonomska politika Jugoslavije**, I. str. 172-174.

- b) demografska definicija, koja određuje grad kao naselje sa stanovitim brojem stanovnika, npr. preko 2.000 ili 2.500 ili 4.000 ljudi;
- c) ekonomska definicija, koja definira urbano naselje kao ono, koje ima pretežno nepoljoprivredno stanovništvo (preko 50 ili 60 posto nepoljoprivrednika);
- d) urbanistička definicija određuje grad kao kontinuirani izgrađeni prostor.

Sve što je izvan toga gradskog prostora naziva se ruralnim prostorom. Prema toj koncepciji urbana naselja predstavljaju još uvijek mala, privilegirana područja različitog kvaliteta od okolice, koja je samo pridodatak gradu, nejednakog statusa s gradom.

A u tom slučaju ruralno područje predstavlja homogen kontinuum, koji nema drugih relevantnih obilježja, koja ga pobliže određuju, nego samo to da nije urbano područje. Tu se primjenjuje teorija homogenizacije kao osnova definicije planiranog prostora.

Ruralno planiranje obuhvaća dakle čitav prostor, zemljište, koji nije urbano područje.

Zemljište ima neka specifična svojstva koja ga čine pogodnim za planiranje:

- a) uzima se da je zemljište element neograničenog trajanja i zato nerazorivo i nepokretno dobro, pa se zbog te trajnosti objekta mogu činiti predviđanja o upotrebi zemljišta;
- b) zemljište je ireproducibilno, i zato se lako mjeri i po kvalitetu i po kvantitetu;
- c) zemljište je djeljivo i zato se može namijeniti za različitu upotrebu.

Zemljište ima visok stupanj planibiliteta, jer se može identificirati, kvantificirati i predvidjeti njegovo trajanje i upotreba.

Takvoj koncepciji planiranja mogu se staviti ove primjedbe: zemlja nije »vječito«, trajno dobro, jer je plodna zemlja izložena eroziji i sve to većoj upotrebi za nepoljoprivredne i urbane svrhe; zemlja se može »proizvoditi« za ekonomske namjene melioracijama ili pošumljivanjem; njezina djeljivost ima granice u tehničkom, pedološkom smislu (različitost kvalitete zemlje), u institucionalnom smislu (ograničenje vlasništva), ekonomskom smislu (optimalna upotreba zemlje) itd.

Po toj koncepciji mehanizam planiranja može se staviti u akciju u ruralnom području i ono se doista upotrebljavalo u svim slučajevima: za fizičko planiranje, za planiranje upotrebe zemljišta, za vodno gospodarstvo, za gospodarenje šumama, u svrhe agrarne reforme, za kolonizaciju itd.

a) **Fizičko planiranje ruralnih područja** — ima kao predmet utvrđivanje različitih svojstava zemlje kao sub-struktura, i njezinu namjenu za različite svrhe. Takvo planiranje sastoji se iz ispitivanja geoloških, mineraloških, pedoloških, hidroloških, oroloških i ostalih fizičkih svojstava zemljišta, kao da su to različiti slojevi fizičkih svojstava zemlje. Na toj se sub-strukturi razvija flora i fauna, i organizira se ljudski život. Planira se raspoloživa površina i njezina racionalna upotreba, u smislu načela racionalnosti sadržanih u planu.

Takvo planiranje dakle služi za racionalnu raspodjelu zemljišnog prostora kao locus standi et operandi (prostor za smještaj i djelovanje) za sve ostale ljudske aktivnosti.

U tom smislu cilj planiranja može biti npr. periodično preklasificiranje zemljišta u porezne svrhe, ili za proizvodnu namjenu, itd.

b) **Planiranje upotrebe zemljišta** predstavlja detaljniju metodu ruralnog planiranja ekonomskih aktivnosti i njihovog potencijala, nakon što se najprije ustanovi njezina sadašnja upotreba.

U tom slučaju aktori u planiranju su različite državne, regionalne i lokalne ustanove i upravne jedinice, društva za razvoj pojedinih područja itd.

Objekt te vrste ruralnog planiranja s jedne strane su zemljišni resursi, a s druge strane potrebe za zemljom. Planski instrumenti treba da uravnotežuju te dvije strane. A ako se zemlja ne može proizvoditi, promjene u upotrebi zemlje mogu nastati samo supstituiranjem jednog zemljišnog resursa s drugim. Planska bilansa izgleda ovako: na stranu resursa stavlja se podjela zemljišne površine prema njezinim svojstvima: neplodna zemlja, šumsko tlo, obradiva zemlja i njezina podjela na oranice, vrtove, livade, voćnjake, vinograde, pašnjake, itd. Na strani zahtjeva postoji podjela zemljišta na izgrađeno zemljište, zemljište za proizvodnju hrane i sirovina, i zemljišta za snabdjevanje energijom, za saobraćajna sredstva, za rekreaciju, za administrativne, za obrambene svrhe itd.

Planski se zadaci izražavaju u prostornoj dimenziji,<sup>4</sup> te oni predstavljaju ravnotežu između planiranih resursa i planirane upotrebe zemljišta. U općedržavnim planovima taj prostor obuhvaća čitav teritorij države. U manjim jedinicama može se postići bolje ispunjavanje planskih ciljeva, jer se može smanjiti utjecaj komparativnih saobraćajnih troškova.

Planski instrumenti za uravnoteženje zahtjeva i resursa mogu biti zakoni, kojima se postizava (u smislu plana) optimalna upotreba zemljišta, pravni propisi i akti kojima se oni izvršavaju, oslobođenja od poreza, ugovori, odluke zadruga, itd. Među ekonomskim instrumentima spominjemo melioracije, javne radove, kojima se omogućava supstitucija upotrebe zemlje za jednu svrhu upotrebom za drugu svrhu.

Tehnika planiranja, kojom se primjenjuju gornji instrumenti, mijenja se i može biti različita, od sile zakona pa do kupnje, darovanja, zamjene, ili nasljeđivanja zemlje, sve do nacionalizacije i eksproprijacije zemlje u javne svrhe, itd.

Institucionalna dimenzija pokazuje, da organizacija aktora i drugih osoba koje upotrebljavaju zemlju, može biti veoma različita počevši od različitih oblika privatnog javnog vlasništva do osnivanja državnih, općinskih i socijalističkih poduzeća.

Dimenzija protučinidbe pokazuje korist od planiranja koja se može sastojati od uvećanja zemljišne rente ili njezinog ukidanja, od uvećanja dohodka od zemlje, od boljeg učinka u ubiranju poreza, pa sve do poboljšanja klime i pošumljivanja.

c) **Agrarna reforma** može se provoditi također putem ruralnog planiranja. Taj tip planiranja pretpostavlja promjenu vlasništva zemlje na osnovu zakonskih odredaba. U oba glavna tipa agrarne reforme, ukidanje rente ili realna podjela zemlje, planski su zahtjevi: potreba za zemljom od strane sitnih seljaka, malih zakupnika, bezemljaša ili poljoprivrednih radnika. Resurse predstavlja raspoloživi višak zemlje, koji premašuje maksimum odre-

<sup>4</sup> O pojmu i vrstama dimenzija vidi R. Bičanić, O monocentričnom i policentričnom planiranju, **Ekonomski pregled**, 1963. br. 6-7, str. 471-2.

đen zakonom. Ima slučajeva da je fiksiran i minimum veličine posjeda (Japan), a u većem broju slučajeva fiksiran je minimum veličine pojedine parcele. Aktori su državni organi kojima je povjereno izvršenje agrarne reforme.

Kolonizacija (u smislu transfera poljoprivrednog stanovništva) može biti vezana o agrarnu reformu, a može se provoditi također nezavisno. Osobito je povoljna situacija za planiranu kolonizaciju, kad se nenaseljena nova zemlja privodi kulturi. U takvim slučajevima ne postoje zapreke iz historije koje bi spriječavale planiranje, pa se mogu primijeniti racionalna načela (npr. planiranje na nizozemskim polderima ili na isušenim močvarama Italije).

Švedska politika dugoročnog kupovanja zemlje i njezina raspodjela je drugi tip dugoročne planske agrarne reforme.

Agrarna reforma može biti općenita, kad se raspodjeljuje sva zemlja, ili parcijalna, odnosno marginalna, kad se raspodjeljuje višak, koji zahvaća samo granične, najnižu i najvišu, grupe veličine zemljišnog posjeda. U oba slučaja korist predstavlja ustanovljenje obiteljskog poljoprivrednog gospodarstva kao podloge za opstanak seljačkih obitelji. Druga je korist u dimenziji rada, jer seljaci rade intenzivnije za svoju vlastitu korist na malim posjedima, nego su radili kod veleposjednika. Zato agrarna reforma ima optimalni učinak tamo gdje je intenzivna upotreba radne snage najvažniji faktor proizvodnje.

Negativni efekt agrarne reforme (u smislu realne raspodjele) je pad proizvodnje za tržište, koju djelomice nadomješćuje povećanje proizvodnje za vlastitu potrošnju. No to ujedno znači i promjenu vrste i kvaliteta proizvodnje od zahtjeva tržišta na skromnije potrebe seljačke obitelji. Poslije stanovitog vremena proizvodnja za tržište se uvećava više nego je bila prije reforme. U najvećem broju slučajeva planiranje agrarne reforme obuhvaća samo promjenu morfologije posjeda ali se ne planira promjena proizvodnje.

d) **Snabdijevanje vodom** za natapanje i provođenje isušivanja se može (mora) planirati, uz veliku korist od planiranja, jer su to veoma velike, nedjeljive investicije i služe dugoročnoj upotrebi.

e) Također je i **gospodarenje šumama** pogodno za planiranje zbog dugoročnog značaja šumskog gospodarstva i zbog relativno malog broja odluka koje valja donijeti. Dalji je povoljni momenat laka kvantifikacija i predviđivost rasta šuma.

## II RURALNO PLANIRANJE KAO PLANIRANJE SELA

Ruralno planiranje shvaćeno kao planiranje sela osniva se na teoriji gravitacije. Ono se sastoji iz planiranja seoskog naselja i okolice koja mu gravitira (seoski hatar). Takva zajednica predstavlja u izvjesnom smislu posebnu cjelinu, s obilježenim granicama između te zajednice i okolnog svijeta. Subjekt planiranja je seoska zajednica kao multifunkcionalna jedinica, a osnova joj je, što se pučki naziva, seoski način života. Selo znači više nego ukupan broj članova obitelji koji žive u seljačkim kućanstvima i gospodarstvima. Ono predstavlja socijalnu strukturu (Gestalt) i pokazuje neke zajedničke kumulativne funkcije, koje izazivlju efekat multiplikacije. Idealan tip takvog planiranja osniva se na jedinici koju čini historijski formirani

opseg sela. Ono uravnotežuje svoje resurse i zahtjeve putem vlastitih društvenih i ekonomskih aktivnosti unutar granica prostora sela. Teoretsku podlogu čini neke vrste reducirane koncepcije F. Thünen, svedene na opseg izoliranog sela.

U svakom seoskom ruralnom planu mogu se razlikovati tri elementa u smislu prostorne dimenzije:

- 1) jezgra društvene i ekonomske jedinice, naselje, nazvano selo;
- 2) okolni prostor koji gravitira selu: polja, vinogradi, tj. seoski hatar, itd.
- 3) međuprostor između dva sela, vakuum između naselja, koji se sastoji najviše od šumskog tla, pašnjaka, močvara itd.

Seosko naselje u svom racionaliziranom obliku predstavlja središte sela, gdje žive starosjedioci, koji imaju viši društveni status i u kućama okruženim vrtovima, okućnicom i gospodarskim dvorištima. U središtu su smještene također i seoske institucije — crkva, općina, škola, dućani i krčme. Dalje prema kraju sela žive došljaci i sirotinja. Taj prototip sela uvelike se mijenja. U prvom redu postoji sve to veća diferencijacija po tipu sela.<sup>5</sup> Dovring je učinio pokušaj generalizacije tipova sela u Evropi, na osnovu studija najvećeg broja evropskih zemalja i došao je do ovih zaključaka o tipovima sela po veličini<sup>6</sup>:

veličina (broj stanovnika)	tip ruralnog naselja
ispod 100	raštrkana naselja, zaseoci i otvorena polja
100— 200	mala sela
200— 400	srednja sela
400—1000	velika sela
1000—2000	veoma velika sela
2000—5000	mali agrogradovi
5000 i više	veliki agrogradovi

Okolica koja gravitira takvim ruralnim naseljima u Francuskoj je u različitim departmanima varirala između 80 hektara poljoprivredne površine sa 40 stanovnika, i 1900 hektara sa 160 ljudi u planinama (Ardennes). U Nizozemskoj prosječno selo u pojedinim provincijama varira između 40 i 400 hektara, a u Sovjetskom Savezu područje jednoga sela obuhvaća u različitim republikama u prosjeku između 75 i 1850 hektara. U Jugoslaviji na jedno naselje dolazi u prosjeku 670 ljudi na 920 hektara ukupne površine.

Treba međutim razlikovati obradivu zemlju i ukupnu površinu sela. Na primjer u Italiji ima krajeva gdje ukupno područje sela zauzima površinu koja je dva do pet puta veća od obradive površine.

Ukupna je površina veća od obradive napose u gorama, gdje ima mnogo šumskog tla i pašnjaka. U Jugoslaviji dolazi na jedno naselje 535 hektara poljoprivredne površine, a to čini 58<sup>0</sup>/<sub>0</sub> ukupne površine.

<sup>5</sup> Riječ selo koja se upotrebljava u slavenskim jezicima, ima porijeklo u značenju stalnog sedanternog naselja (od riječi sjediti. Usporedi češki sedlák). Ono je u vezi s riječi selište (kmet-sko selište), a slovenski jezik poznaje srodan pojam za ukupnost zajednice selišće. Usporedi V. Mažuranić, *Prinosi za hrvatski pravno-povjesni rječnik*, pod selo, str. 1200.

<sup>6</sup> Karin Dovring, *Land and Labour in Europe 1900—1950* — Detaljni kartogram se nalazi na strani 17, a detaljna statistika veličine sela u Evropi obasije 17 stranica Priloga, (str. 356—373).

Slične razlike kao u Italiji postoje također i u Španiji, Portugalu, Grčkoj, Istočnoj Evropi i Austriji.

Vakuum između sela postepeno se gubi u mnogim razvijenim zemljama, gdje se pojavljuje kontinuirano vrpčasto naselje uzduž putova koje spaja selo. To vrijedi osobito za razdoblje kad su kolni i konjski prijevoz bili glavni oblici saobraćaja, a vjerojatno će se izgubiti pod utjecajem automobilskog prometa, koji se vodi mimo naselja, tako da valja očekivati jače formiranje okupljenih sela.<sup>7</sup> Pod utjecajem toga saobraćajnog sredstva postepeno gubi značenje i udaljenost sela od sajmišta, trgovišta ili gradića, te sela i općinske uprave i centra za snabdijevanje. Ta udaljenost se osnivala na tome koliko je trebalo seljaku da u jednom danu prevali od svoje kuće do središta trgovine ili uprave i natrag, služeći se konjskim kolima ili volovskim zapregama na seoskim putovima (tj. oko 12 do 15 km).

Tipovi ruralnog planiranja kao planiranja sela su ovi:

1) Obradivanje zemlje seoskog hatara u sistemu tropoljnog gospodarstva s prisilnim plodoredom (Zwangwirtschaft) bilo je nalik na ruralno planiranje, mada se nije osnivalo na racionalnim odlukama nego na ustaljenoj tradiciji.

Seoska zajednica, koja se osniva na ekstenzivnom stočarstvu i sa zajedničkim pašnjacima i šumama je drugi tip takvog tradicionalnog ruralnog planiranja, sa zajedničkom upotrebom pašnjaka, šuma i otvorenih polja.

Treći je tip seoska zajednica osnovana na zajedničkom sistemu natapanja i vodnog gospodarstva.

2) Agrarne reforme u XVIII stoljeću razbile su stari sistem gravitacije sela u zapadnoj i sjevernoj Evropi. Stvaranje zatvorenih polja (enclosures) koje je tako dramatski opisao Marx i konsolidacija farma imali su centripetalnu tendenciju, koja je izmijenila sistem gravitacije poljoprivrednika k selu; ono je od proizvodne zajednice pretvoreno u centar trgovine i usluga. U SAD je prosječna udaljenost farmi od trgovačkog centra 10 kilometara, no u prosjeku samo 7 posto farmi leži u prostoru udaljenom manje od 1,5 km od centra a 50 posto farmi se nalazi udaljeno više od 10 km od centra.

3) Komasacija posjeda je treći tip planibilne aktivnosti. Njezina je karakteristika da zadržava historijski opseg seoskog područja i postojeće posjedovne odnose, te samo izmjenjuje parcele, grupirajući ih zajedno na osnovu substitucije vlasnika. U isto vrijeme često se provodi racionalnija raspodjela seoskih putova i cesta, kao i snabdijevanje vodom i regulacija bujica. Naučno planirana komasacija može donijeti znatne koristi, npr. u Hrvatskoj iskustvo u mnogim slučajevima pokazuje uvećanje od 20 posto brutto dohotka sela.

4) Provođenje planske organizacije sela na osnovi načela: »Jedno selo, jedna zadruga« je dalja varijanta seoskog tipa ruralnog planiranja uzadruži-

<sup>7</sup> Pod utjecajem motorizacije pojavljuje se u Nizozemskoj tendencija koncentracije sela. Godine 1938. iznosio je medijan nizozemskih sela 425 hektara sa 300 stanovnika i vladala je tendencija disperzije naselja. G. 1962. izračunao je nizozemski autoritet za fizičko planiranje J. P. Thijsse da zbog motorizacije selo s okolicom treba racionalno da ima oko 30.000 hektara i 9 do 15.000 stanovnika, a od toga da živi u samome selu 4.000 ljudi. Distanca od 10 km koja čini opseg sela do zadnje parcele seljak na motociklu prevali za 15 minuta, dok mu je pješice trebalo 2,30 sata.

J. P. Thijsse, *A Rural Pattern for the Future in the Netherlands* (Regional Science Association-Papers, X. Zürich Congress, 1962. p. 133-141.

vanjem gospodarstava seljačkih obitelji u zadrugu u slučajevima, kad nedjeljivost sredstava za proizvodnju (npr. vršalice i traktori) ili optimalna upotreba zemlje to traži. Neki izraelski kibuci mogli bi se svrstati u taj tip ruralnog planiranja; proizvodnja je gotovo posvema uzadružena u selu, a u velikoj mjeri također i potrošnja. Najznatnija je razlika između kibuca i seoske zajednice u tome što seoska zajednica postoji na tradicijom omeđenoj površini, dok se kibuci osnivaju na racionalno odmjerenoj površini naselja.

- 5) Sovjetski kolhozi su također tip ruralnog planiranja osnovanog na koncepciji seoskog planiranja. U kolhozima obiteljsko je gospodarstvo reducirano na okućnicu (jedna sedmina zasijane površine) dok se zemlja obrađuje (šest sedmina zemlje) kolektivno. Ipak je veličina kolhoza bila određena granicom historijskog područja sela, što je stvaralo velike razlike između malih i milijunarskih kolhoza. Mada je propao pokušaj stvaranja agrogoroda iz mnogo razloga, ipak je 1950-tih godina provedena koncentracija kolhoza u veće jedinice tako da su u prosjeku tri kolhoza sastavljena u jedan nov kolhoz.
- 6) Razvoj seoske zajednice (community development) je također šema koja bi se mogla uvrstiti u taj opći tip ruralnog planiranja oko središta sela.

### III RURALNO PLANIRANJE KAO INTEGRACIONO PLANIRANJE STRUKTURE

Ta se koncepcija planiranja osniva na činjenici da ruralne aktivnosti čine sastavni integrirani dio društva i njegove ekonomije pa da i planiranje isto tako mora biti osnovano na toj činjenici. Razlika između sela i grada se shvaća samo kao razlika u funkcijama a ne kao razlika u socijalnom statusu. Ta se vrsta planiranja osniva na specifičnim naporima da se uklone suprotnosti između sela i grada, i privilegije koje je grad imao nad selom. Tu ćemo vrstu planiranja analizirati s obzirom na sredinu, identifikaciju, ciljeve, aktore i instrumente planiranja.

#### 1) Sredina

Ta se koncepcija planiranja razlikuje od prve koncepcije ruralnog planiranja po tome što prva predstavlja pretežno fizičko planiranje, a ova spaja oboje, urbano i ruralno planiranje po funkcionalnoj međuzavisnosti u kompleksno planiranje. A od druge se koncepcije planiranja razlikuje po tome što ruralno planiranje ne definira kao lokalno i gravitaciono planiranje, nego kao međuzavisnost mnogih centara i impulsa s mnogih područja, spajajući ih u mrežu tokova dobara i usluga. Prema toj koncepciji može se govoriti o lokalnom, regionalnom, državnom i internacionalnom **ruralnom** planiranju. Drugim riječima homogenizacija seoskih aktivnosti može se agregirati i konsolidirati na različitim razinama.

Društvena međuzavisnost dominira tom vrstom planiranja. Nju karakterizira dvostruki proces specijalizacije proizvodnje i diverzifikacije potrošnje, koji teče naročito intenzivno u ruralnim područjima.

Specijalizacija proizvodnje znači sve to veću diobu rada u prostornom smislu također. A diverzifikacija potrošnje pokazuje se u tome, što se troši

sve veći broj vrsta proizvoda. Primijenjeni do teoretske krajnosti, ti principi značili bi, da svako pojedino mjesto proizvodi samo jedan proizvod koji ne proizvodi netko drugi, a koji se troši u svim mjestima čitavog društva. Ta neravnoteža između proizvodnje i potrošnje mijenja se u toku ekonomskog razvoja. Ona ovisi o tri faktora:

- a) o nepokretnosti i nedjeljivosti faktora proizvodnje. Ta svojstva se mogu osnivati na prirodnim kvalitetima (npr. klima, zemljište), na ekonomskim (npr. skupoća saobraćaja) ili političkim (npr. državne granice);
- b) o veličini prostorne jedinice na kojoj živi promatrano društvo;
- c) o stupnju ekonomskog razvoja koji se očituje rastom u visinu, u širinu i u dubinu. Pod rastom u visinu razumijevamo rast realnog narodnog bogatstva po glavi stanovnika; pod rastom u širinu razumijevamo jačanje područstvljenja, tj. rast ekonomske međuzavisnosti u društvu. A pod rastom u dubinu razumijevamo poboljšanje kvaliteta kapitala, to jest njegovog produktiviteta, koji se očituje u smanjenju kapitalnog koeficijenta.

a) Očito je da specijalizacija ovisi o narodnom bogatstvu nekog kraja, o troškovima saobraćaja i administrativnim i političkim ograničenjima, koja se postavljaju kretanjima ljudi, dobara i usluga.

U posljednje se vrijeme velika pažnja posvećuje razlikovanju između domaćih i »izvoznih« djelatnosti. Prve proizvode za teritorijalno vezane potrebe stanovništva, a druge za potrebe izvan teritorija na kom se nalazi proizvođač. Ta razlika je od većeg značaja za ruralno planiranje i lokalno planiranje, nego što je za regionalno i nacionalno planiranje. Na strani proizvodnje neke su ekonomske aktivnosti prostorno vezane o stanovita mjesta, dok su ostale indiferentne prema lokaciji. Kao lokalno vezane djelatnosti mogu se spomenuti poljoprivreda, šumarstvo, rudarstvo, izvori energije, stanovita sredstva saobraćaja i turizam, itd. Poljoprivreda je vezana u dvostrukom smislu: jedan se odnosi na specifično lokalno vezane uvjete proizvodnje, a drugi na velike troškove saobraćaja. Tome bismo mogli dodati i treći razlog — vanekonomske razloge narodne obrane, itd.

b) Opseg područja je od osobite važnosti, uz jednake ostale uvjete. Što je manja promatrana jedinica, to je veća neravnoteža između specijalizacije proizvodnje i diverzifikacije potrošnje. Kao primjer dajemo podatke o utovaru i istovaru željezničkih vagona u Jugoslaviji (Tabela I).

Uravnoteženje između proizvodnje i potrošnje u ruralnom planiranju može se vršiti na razini kućanstva (autokonzum), na razini sela, tj. na lokalnoj razini, na razini razmjene dobara između sela i grada, na regionalnoj razini, na razini države ili na internacionalnoj razini planskih jedinica. Ili, da se tačnije izrazimo, treba uzeti u obzir sve moguće razine uravnoteženja. A ta se ravnoteža odnosi na ljude, na produkte i na dohotke na stanovitom području.<sup>8</sup> Treba također uzeti u obzir da to uravnotežavanje proizvodnje i

<sup>8</sup> U stvari to su razlikovanje uveli u XVIII stoljeću kameralisti u srednjoj Evropi, koji su podijelili sve obrte na policajne i komercijalne. Policajni su obrti bili oni, koji su snabdijevali dobrima i uslugama lokalno stanovništvo (grada) i zato su bili pod neposrednom kontrolom gradskih vlasti (npr. pekari, mesari). Oni obrtnici, koji su prodavali robu za šire tržište, nazvani su komercijalnim obrtnicima, i imali su veću slobodu proizvodnje i kretanja uz manje cehovskih spona (npr. cipelari, tkalci). Usporedi R. Bičanić. **Doba manufakture u Hrvatskoj 1750-1860**, str. 44, 76.



Tabela I

*Utovar i istovar željezničkih vagona u urbanim i ruralnim općinama Jugoslavije*

Z o n a	Narodni dohodak po glavi (hiljade din)	Utovar (hiljade tona)	Istovar (hiljade tona)	Postotak utovara od istovara
Jugoslavija	168	58.706	58.300	101
Hrvatska	245	14.711	15.016	98
Kotar Zagreb	294	1.628	3.327	49
Zagreb	470	667	2.292	29
<b>Seoske općine</b>				
D. Stubica	110	9	45	20
Dugo Selo	200	81	36	224
Jastrebarsko	95	16	25	64
Klanjec	65	4	27	15
Krapina	133	41	42	97
Velika Gorica	118	41	81	51
<b>Slovenija</b>	326	8.102	8.333	97
Ljubljana	712	384	1.213	32
<b>Seoske općine</b>				
Medvode	328	40	76	53
Vrhnika	242	129	47	274
Trbovlje	350	873	147	593
<b>Srbija</b>	155	10.187	11.799	87
Beograd	420	1.099	2.872	38
<b>Seoske općine</b>				
Grocka	144	1	8	13
Obrenovac	83	43	68	63
Surčin	160	9	87	10

potrošnje ne teče uvijek radikalno, od najužeg prema najširem krugu. Ne postoji simetrija u kretanju. To znači da može postojati veća disproporcija i neravnoteža na regionalnoj razini nego u internacionalnoj ravnoteži, i obrnuto. Takva neravnoteža uzrokuje i mnoge socijalne napetosti. Često postoji veća neuravnoteženost između ponude i potražnje na regionalnoj razini nego u međunarodnoj trgovini neke države.

Iz toga ne treba izvući zaključak da je neravnoteža između proizvodnje i potrošnje uvijek najveća na razini kućanstva, a najmanja u vanjskoj trgovini. Asimetričnost se pokazuje i kod proizvodnje i potrošnje. Otvorena, neuravnotežena bilanca može postojati na različitim razinama, tražeći različite instrumente uravnoteženja s različitim utjecajem.

Dakle, ruralno planiranje mora biti uravnoteženo planiranjem aktivnosti na širem području, ako se hoće uravnotežiti specijalizirana proizvodnja i diverzificirana potrošnja. Najteži je zadatak u kompleksnom društvenom planiranju kako da se utvrdi koja je veličina jedinica kod kojih se takva ravnoteža može optimalno postići. Urbana područja imaju elastičniju potrošnju i kompleksniju proizvodnju (tj. manje specijaliziranu), a također i višu razinu potrošnje. Relativno je lakše naći uravnoteženje nego u ruralnom

području. Zato je traženje tačke ravnoteže osobito težak zadatak ruralnog planiranja. Ruralno područje ima više specijaliziranu proizvodnju a manje elastičnu razinu i diverzifikaciju potrošnje nego gradska područja. Diskrepancija se razvojem uvećava, tj. proizvodnja postaje sve specijaliziranija, a potrošnja sve diverzificiranija.<sup>9</sup> Taj se problem može riješiti pod statičkim uvjetima samo na taj način, da se proširuje područje planiranja na kojem se vrši uravnotežavanje da bi se smanjila neravnoteža planske materijalne bilance. Ali valja voditi računa da to proširenje ne teče radikalno ni proporcionalno udaljenosti od centra, nego se proširuje u obliku mreže u različitim pravcima, prema granama proizvodnje i vrstama potrošnje.

c) Razina ekonomskog razvoja ima veoma veliku važnost za ruralno planiranje. Što je veći stupanj razvoja, to je veća specijalizacija proizvodnje koja snabdijeva sve to veća tržišta. Kao protustavka tome se javlja potrošnja sve to većeg broja proizvoda, koji potječu iz sve većeg područja. To lijepo ilustrira tabela br. II koju je izradio profesor Rossi Doria za napuljsku Kampaniju.

Tabela II

*Trgovanje poljoprivrednim proizvodima u homogenim zonama Kampanije (Napulj)*  
Postotak ukupne proizvodnje

	Intenzivna	Srednja	Ekstenzivna	Ukupno
Autokonzum	11	23	33	18
Tržište: lokalno	16	34	37	24
regionalno	25	27	25	25
nacionalno	17	7	5	12
izvozno	16	2	—	9
Prerađivačka industrija	15	7	10	12
Ukupno	100	100	100	100
Milijarda lira	100,2	56	37	195
Autokonzum	11,2	12,9	12,2	36,3
Tržište: lokalno	16,3	19,0	10,0	45,3
regionalno	25,6	15,1	9,2	30,4
nacionalno	17,4	3,9	1,9	31,0
izvozno	16,4	1,1	—	12,3
Prerađivačka industrija	15,3	3,9	3,7	27,0

M. Rossi-Doria, Analysis of Agricultural Structure for Regional Planning, W. Isard, J. E. Cumberland (ed.) *Regional economic planning* OCDE, Paris, p. 252.

Razvijena ruralna zona s intenzivnom poljoprivredom odvozi daleko veći procenat svoje proizvodnje na šira tržišta, a manje razvijeno područje ekstenzivne poljoprivrede ima daleko veći postotak autokonzuma i ograničava se pretežno na zadovoljenje lokalnih tržišta.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Za ilustraciju diverzifikacije potrošnje u selu i gradu navodimo, da u Jugoslaviji seoska prodavaonica mješovite robe ima 350 do 450 artikala. Prodavaonica u gradu raspolaže sa približno 2.000 artikala, a robne kuće u velikim gradovima prodaju oko 25.000 artikala.

<sup>10</sup> Treba naročito skrenuti pažnju ne samo na relativne nego i na apsolutne brojke. Intenzivna poljoprivreda davala je najviše za eksportno tržište i preradu (31 posto), a najmanje za autokonzum, dok je ekstenzivna poljoprivreda davala upravo obrnut rezultat. Ona je davala najviše za autokonzum, a najmanje za izvoz i nacionalno tržište.

Apsolutne brojke pokazuju nešto različit rezultat. One kažu da se proizvodnja za autokonzum nije apsolutno mnogo smanjila nego je uglavnom ostala jednaka po vrijednosti (11 milijardi lira) u svim zonama. Srednja zona najviše se bacila na lokalno i regionalno tržište. A intenzivna je zona pokazala najveći porast upravo u snabdijevanju sve to širih tržišta, dajući velik dio regionalnom, a podjednak nacionalnom, izvoznom i prerađivačkom tržištu. Te brojke ne pokazuju samo vezu s tržištima, nego ujedno izražavaju i stupanj društvene povezanosti poljoprivrede posredstvom tržišta.

Problem uravnoteženja resursa s potrebama se dakle može lakše riješiti u dinamičkoj nego u statičkoj ravnoteži.

Poznati proces redukcije obiteljskih funkcija (Durkheim) proširuje se još u većoj mjeri na redukciju seoskih funkcija. Uvećanje funkcija na području regije i države zamjenjuje obiteljsko i seosko zadovoljavanje potreba i spaja ih u sve veću međuzavisnost. Dakle, pojava urbanizacije ruralnog područja samo je druga strana pojave specijalizacije proizvodnje i diverzifikacije potrošnje u ruralnom području.

Tabela III

*Društvena međuzavisnost poljoprivrede*

Z e m l j a	Godina	Ukupan broj sektora	Broj sektora koji daju proizvode poljoprivredi	Broj sektora koji primaju proizvode od poljoprivrede	postotak	
					2/1	3/1
					100	100
<b>Norveška</b>	1950	34				
— poljoprivreda			22	11	65	32
— prehrambeni proizvodi			18	6	53	18
— ribe			6	8	18	24
<b>Sicilija</b>		30				
— poljoprivredni proizvodi			13	18	43	60
— voće i povrće			11	2	37	7
— citrus plodovi			8	4	30	13
— meso, ribe			9	5	30	17
<b>Spanija</b>	1954	28				
— životinjski proizvodi			23	13	83	47
— žito			19	17	68	63
— vino			18	4	65	14
— maslina			18	4	65	14
— voće			21	13	75	47
— ribarstvo			15	4	54	14
<b>Jugoslavija</b>	1958	37				
— biljni proizvodi			18	12	49	32
— stočni proizvodi			18	11	49	30
— prehrambena industrija			30	11	11	30
<b>Japan</b> — poljoprivreda	1951	36	24	21	67	58
<b>Kanada</b> — poljoprivreda	1949	44	24	27	55	62
<b>Ujed. Arapska Republika</b>						
— poljoprivreda	1954	40	13	23	32	58
<b>Argentina</b>	1950	23				
— biljna proizvodnja			12	13	52	57
— stočarstvo			9	12	39	52
<b>SAD</b> — poljoprivreda	1947	46	21	27	46	59

Društvena međuzavisnost se jasno vidi iz položaja poljoprivrednog sektora u tablicama međugradskih odnosa u različitim državama. One pokazuju kojim drugim sektorima poljoprivreda daje svoje proizvode, i od kojih drugih sektora prima njihove proizvode za svoje potrebe. Kad bismo imali usporedive input output tablice načinjene na regionalnoj ili lokalnoj osnovi, onda bi slika bila još zanimljivija (vidi tabelu III).

Tabela III pokazuje da je međuzavisnost poljoprivrede (ili rast u širinu) veća u razvijenim zemljama nego u nerazvijenim, tj. u tim je zemljama poljoprivreda mnogo više uključena u narodno gospodarstvo i ta se uključenost (podruštvljenost) poljoprivrede uvećava u toku ekonomskog razvoja. Tako npr. poljoprivreda Norveške daje svoje proizvode na 20 sektora, a prima proizvode 11 sektora za potrebe poljoprivredne proizvodnje. Proizvodnja vinogradarstva i maslina daje svoje proizvode samo na 4 sektora u Španiji, jer je to već finalizirana proizvodnja. No ona prima proizvode za potrebe vinogradarstva i maslinika iz 18 sektora. U Jugoslaviji za potrebe ratarstva i stočarstva radi 18 grana narodnog gospodarstva (od ukupno 37), a te dvije grane poljoprivrede daju svoje proizvode na 11 sektora<sup>11</sup>. Japanska je poljoprivreda više integrirana u njihovo narodno gospodarstvo, a kanadska još više. Naprotiv, poljoprivreda UAR i Argentine je manje uključena u narodno gospodarstvo tih zemalja. Američka je poljoprivreda nešto manje uključena nego kanadska i ima nešto manju važnost za njihovo narodno gospodarstvo.

Postoje broječni podaci za Jugoslaviju (tabela IV) iz kojih se može kvantificirati međuzavisnost koju je poljoprivreda razvila snabdijevajući različite sektore svojim proizvodima počevši od kruga obiteljskog autokonzuma, i proširujući je na razinu sela, na lokalnu razmjenu sela i grada i na regionalna, republička, državna i međudržavna tržišta.

Tabela IV

*Struktura tržišta agrarne proizvodnje Jugoslavije 1958. g.  
(po tekućim cijenama u 1959)*

	Ukupno		Privatni sektor		Socijalistički sektor	
	mlrd	%	mlrd	%	mlrd	%
Ukupna poljoprivredna proizvodnja	824	100,0	746	100,0	78	100,0
Proizvodna potrošnja	188	22,8	153	20,5	35	45,0
Autokonzum	259	31,4	256	34,3	3	3,9
Prodaja na tržištu ukupno	377	45,7	337	45,1	40	51,5
— međuseljačka prodaja	81	9,8	81	10,9	—	—
— tržnice	117	14,3	118	15,8	—	—
— otkup	179	21,7	139	18,6	40	51,0
— izvoz	70	8,5				
— domaće, nacionalno i regionalno tržište	109	13,2				

<sup>11</sup>Ako se uzme podjela u Jugoslaviji na 76 sektora za 1958. g. onda stočarstvo daje proizvode na 18 sektora a prima od 20, a biljna proizvodnja daje na 26 a prima od 20 sektora. Proizvodnja duhana daje svoj proizvod jednom sektoru (preradi duhana), a prima proizvode od 27 sektora. Proizvodnja pića također je veoma koncentrirana: ona daje proizvode samo na 2 sektora, a treba proizvede od 40 sektora za svoju proizvodnju. Sećer prima također od 40 sektora a daje proizvod na 16 sektora. Slično je koncentrirana proizvodnja konzervi voća i mesa, koje daju proizvod na 5 sektora, a treba proizvodnju od 40 sektora.

## 2) Identifikacija ruralnog planiranja

Postavlja se kadikad pitanje da li urbanizacija ne dovodi u pitanje ruralno planiranje kao posebnu granu planiranja i ne čini li ona iz njega samo dio homogeniziranog društvenog planiranja. Mi tvrdimo da razvoj ide upravo u suprotnom pravcu. Ruralno planiranje ne gubi svoj identitet nego se on pojačava. Ako se ruralni život više ne smatra zaostalim načinom života u osamljenim naseljima i gradovima, ako gradovi nisu više dominirajuća središta, nego su svi isprepleteni u jednu mrežu različitih funkcija, onda specijalizacija nije više pitanje zaostalih djelatnosti u zapuštenom naselju, koje je predmet eksploatacije i nema perspektive za razvoj. Ono što se obično naziva urbanizacijom u funkcionalnom smislu nije ništa drugo nego izjednačavanje potrošnje dobara i usluga između grada i sela. Izraz urbanizacija je historijski termin, nastao u prošlo doba i osniva se na konfliktu sela i grada, kada su suprotnosti sela i grada bile najveće, tj. u prvom razdoblju industrijske revolucije.

U stvari pod utjecajem istih sila ekonomskog razvoja i tehničkog napretka promijenio se i urbani, a ne samo ruralni način života.

Konačno, zašto bi čovjek npr. elektrifikaciju ruralnih područja nazvao urbanizacijom sela, ako se električna centrala nalazi negdje u gorama, a električna mreža vodi od nje neposredno u selo, i ne prolazi gradom.

Potreba da se zadrži poseban identitet ruralnog planiranja osniva se na slijedećim razlozima:

- a) čitavo područje koje nije urbano, još se uvijek naziva ruralnim, i time se označava da ima neke specifičnosti;
- b) svaka se aktivnost mora vršiti na nekom prostoru, mora biti negdje locirana; to se odnosi i na planiranu aktivnost na ruralnom području;
- c) ruralna proizvodnja je više lokalno vezana nego proizvodnja u gradovima;
- d) postoji direktna **horizontalna** veza među privrednim organizacijama, koju treba organizirati planom najprije na lokalnoj razini, a od toga dalje za šira područja;
- e) ekonomske organizacije razvijaju svoju inicijativu koju treba ugraditi (integrirati) u društvo i to se bolje može učiniti izbliza u ruralnom području, nego vezati na udaljeni grad, administrativni ili trgovački centar. Proces decentralizacije i demokratizacije su organski povezani;
- f) ruralna područja imaju veći stupanj međuzavisnosti nego urbana područja zbog većeg stupnja specijalizacije tržišne proizvodnje, ali i manje diverzifikacije potrošnje nego je nacionalni prosjek;
- g) proizvodne snage su nejednako razvijene u ruralnom i urbanom području; gustoća je stanovništva mnogo manja; kapital po kvadratnom kilometru mnogo manji a također i gustoća trgovine i saobraćaja. Problemi koji proizlaze iz velike gustoće naselja specifični su za gradska područja. Ruralno planiranje treba da dade odgovor na ova tri pitanja:
  - a) koliko zemlje i kakva zemlja treba da služi za poljoprivredne a koliko za nepoljoprivredne svrhe;

b) za koga je korisnije da živi u gradu, a tko na selu, tj. koje se aktivnosti optimalno vrše u gradu a koje na selu (proizvodnja dobara i usluga (kojih), potrošnja aktivnog i izdržavanog stanovništva, smještaj škola i bolnica, itd.);

c) koje industrije su povoljnije smještene u gradu, a koje u ruralnom području.

Rješenje tih pitanja može dati ruralno planiranje koje se bavi tim problemima. Zaključci osnovani na nacionalnim prosjecima ne bi bili dovoljno tačni.

Da bismo pokazali napose kako su velike razlike, koje vode do drugačijeg kvaliteta u tretiranju problema urbanih i ruralnih područja navodimo nekoliko primjera iz Jugoslavije, iz kojih se vidi očita razlika između grada i bliže i dalje okolice.

Hiljada dinara po stanovniku 1953.

		republika	grad (uže područje)	kotar van grada
Narodno bogatstvo* po stanovniku	Zagreb	451	670	423
	Beograd	303	627	422
Narodno bogatstvo* po hektaru	Zagreb	557	21.814	2.590
	Beograd	504	20.510	2.708
Gustoća stanovništva: na 1 km <sup>2</sup>	Zagreb	74	1.664	207
	Beograd	87	3.326	363
Trgovina na malo po stanovniku	Zagreb	98	251	200
	Beograd			

\* Izvor: Ocjene dra I. Vinskog.

Iz tih podataka izvodimo zaključak da kod tako velikih razlika u gustoći stanovništva i sastavu narodnog bogatstva treba probleme urbanog planiranja tretirati drugačije nego probleme ruralnog planiranja.

Očigledno je da su drugačiji problemi prostora gdje se na 1 km<sup>2</sup> nalazi 74 čovjeka ili 1664 ljudi, odnosno gdje se ukupna narodna imovina na 1 km<sup>2</sup> sastoji iz vrijednosti od 557.000 dinara ili 22 milijuna dinara, tj. 4 puta više bogatstva i 2,3 više ljudi na 1 km<sup>2</sup>. Potrebno je različito planiranje koje ima drugačije kvalitete.

Uzevši sve zajedno, zahvat integracije po jedinici površine je uvijek manji u ruralnom području nego u urbanim središtima. To nema veliko značenje na niskoj razini razvoja, ali što je razina razvoja veća to se više osjeća međuzavisnost.

### 3) Ciljevi ruralnog planiranja

Glavna se planska djelatnost sastoji iz uravnotežavanja planskih resursa s planskim (tj. planom priznatim) potrebama. No kad se vrši uravnotežavanje treba se pitati što se zapravo uravnotežuje. Drugim riječima, treba pažljivo tražiti odgovor na pitanja: tko vrši uravnotežavanje i u čijem interesu; čije izvore uravnotežuje s čijim resursima; koji proizvod uravnotežuje; i na kom području se vrši uravnotežavanje, itd. Takvo se bilanciranje može vršiti i na mikro i na makro-razini gdje se uspoređuje korist od planiranja sa štetama (troškovima) koje iz njega proizlaze za čitavo društvo, uključujući ne samo mikro-koristi pojedinih privrednih organizacija, nego također i društvene koristi i štete.

Napose se u ruralnom planiranju vodi računa o uklanjanju suprotnosti između sela i grada i zato se postavljaju posebni daljnji ciljevi toga planiranja, kao što su:

- a) izjednačenje prihoda od poljoprivrede s prihodima od ostalih djelatnosti (paritet cijena);
- b) postizavanje pariteta dohotka između ruralnog i urbanog stanovništva;
- c) paritet životnog standarda izjednačujući urbani i ruralni standard života;
- d) paritet mogućnosti kretanja (društvene mobilnosti), dajući jednake izgleda na zaposlenje (uključujući školovanje i stručno pripremanje), zdravstveno osiguranje i ostale društvene usluge;
- e) paritet prijemljivosti za tehnički i drugi napredak.

Razvojni ciljevi ruralnog planiranja imaju obično dva pristupa: jedan se osniva na optimizaciji proizvodnje, a drugi na optimizaciji potrošnje.

Koncepcija planiranja, osnovana na optimizaciji proizvodnje, traži maksimizaciju razvojnog kapaciteta na nekom području, što se osniva na podjeli rada, tako da svako područje proizvodi što je moguće jeftinije, te na taj način uvećava proizvodnju cjeline.

Drugi pristup planiranju polazi od planiranja potrošnje, pa se kao cilj uzima planiranje razvojnih mogućnosti s obzirom na optimizaciju potrošnje u ostalim jedinicama u čitavom društvu. Drugim riječima, jedna se osniva na Smithovoj koncepciji podjele rada, a druga na Ricardovom načelu komparativnih troškova.

Ta dva pristupa imaju i daljih društvenih posljedica. Uzevši kao polaznu tačku ekonomsku i društvenu međuzavisnost, postojala je tendencija da se planira u smjeru od grada prema selu, zasnivajući to planiranje na koncepciji urbanizacije. Kaže se, da se na taj način širi moderan progres zračeci iz gradova prema ruralnim predjelima. Taj urbani pristup ruralnom planiranju slijedio je pravilo: »što je dobro za grad mora biti dobro i za selo«. Odaziv tome načelu dolazio je u obliku imitativnog efekta (efekta demonstracije), koji je bio nalik na sličan problem u razvoju nerazvijenih zemalja.

Vjerovalo se, da se tendencija k urbanizaciji sastoji u prihvaćanju postojećih građanskih vrednota i gradskoga načina proizvodnje osnovanog na interesima gradova.

Ali javio se progresivan otpor prema takvim tendencijama. On se očitovao:

- a) u alokaciji prirodnih izvora prema širem shvaćanju optimuma nego je optimum grada i na širem redu prioriteta osnovanom na drugim parametrima nego su dominantni interesi grada. Od planiranja u interesu grada prešlo se na planiranje čitavog narodnog gospodarstva;
- b) pojavila se bojazan da će još više spasti broj nekih djelatnosti koje su potrebne za život u ruralnim predjelima, pa da treba nastojati da ih se sačuva;
- c) počela je djelovati supstitutibilnost različitih ruralnih resursa i proizvoda;
- d) poraslo je značenje lokalno vezanih industrija u odnosu na industrije u gradu koje nisu lokalno vezane (tekstilna industrija bila je tipična gradska industrija u prvo doba industrijalizacije, a sada se smatra ruralnom industrijom, dok je odjevna industrija još uvijek više urbana nego ruralna);

- e) industrije koje nisu lokalno vezane, prebacuju se iz grada u selo iz **ekonomskih** razloga (stanovi, pogonska snaga i komunalne službe su jeftinije i bolje u ruralnim predjelima danas nego prije); iz **političkih** razloga (zbog utjecaja glasova seoskih birača, koji utječu na političke organizacije); iz socijalnih razloga (pomoć pasivnim i zaostalim krajevima); iz **tehničkih** razloga (jeftiniji prirodni izvori i manji troškovi saobraćaja), itd.;
- f) kompleksna koncepcija kozmopolitanske urbanizacije, kod tačnije analize, pokazuje svoje sastavne dijelove, od kojih su mnogi ruralnog porijekla, ali tako rafinirani da su postali opće narodno dobro kao »urbana« svojstva. Taj proces nije prestao ni danas i novo profinjavanje i uopćavanje širi se iz ruralnih predjela i obogaćuje zajednički fond svjetske potrošnje. Iz toga proizlazi pokret da se te ruralne vrednote usvoje i u urbanom načinu života.<sup>12</sup>

Prijenos energije od ruralnih na urbane predjele, nacionalna mreža električnih dalekovoda, regionalnih i nacionalnih, umjesto električnih centrala u gradovima, automobilski saobraćaj preko čitave države, širenje turizma, sportova i rekreacije u ruralnim predjelima, znaci su kretanja koja imaju slične izvore. Sve se to može interpretirati kao traženje ruralnih prednosti prema urbanim aktivnostima, koje se objašnjavaju teorijom komparativnih troškova posuđenom iz vanjske trgovine i prilagođenom ne samo za usporedbe između različitih ruralnih područja nego također između ruralnih i urbanih područja.

#### 4) Aktori ruralnog planiranja

Postoje dva različita pristupa problemu aktora, tko planira i za koga. Jedan se osniva na lokalnim organima planiranja, a ti organi vrše sve četiri funkcije planiranja: pripremanje, donošenje odluke, izvršenje i kontrolu izvršenja planova, pri čemu se služe i lokalnim resursima kojima raspolažu. Drugo je shvaćanje da ruralno planiranje vrše centralni planski organi države na korist ruralnih područja, onako kako oni tu korist shvaćaju.

Prva se koncepcija osniva na načelu samopomoći, te uključuje u planove punu inicijativu ruralnih aktora, a drugi provode inicijativu centralnih planera koji ograničuju inicijativu ruralnih aktora i marginalnu upotrebu lokalnih sredstava.

Prednost je prve metode planiranja aktivna uloga lokalnih aktora i bolje poznavanje problema i sredstava kojima se oni mogu riješiti na licu mjesta. Nedostaci su te metode u pomanjkanju širih pogleda i većih sredstava za integraciju ruralnih planova u šire planove (gdje takvi postoje). Prednost je drugog tipa planiranja da vodi računa o širim planovima i o integraciji ruralnih lokalnih planova u veće planove. No njihov je nedostatak, da se ta integracija vrši skućivanjem lokalne inicijative (tj. ne iskorišćujući njihov puni kapacitet akcije), oduzimanjem lokalnih sredstava i nametanjem izvana reda prioriteta koji optimizaciji postavlja odluke egzogenih faktora.

<sup>12</sup> To je danas osobito primjer s narodnim plesovima Latinske Amerike, s pop-pjesmama različitog nacionalnog porijekla, sa ženskom modom, koja se inspirira narodnom nošnjom, s arhitekturom i pokućstvom (dansko seljačko pokućstvo), da i ne govorimo o jelovnicima modernih hotela, itd.



Prva je metoda oprezna, bojeći se da ruralno područje ne bude opet eksploatirano od grada; druga se metoda osniva na ideji da sav napredak (prioriteti!) dolaze iz grada.

Nijedna od tih dviju metoda ne vodi dovoljno računa o ekonomskoj i socijalnoj međuzavisnosti svih urbanih i ruralnih područja. Dihotomiji: grad i pridodana okolica, nema više mjesta. Te metode ne vode računa o činjenici da se odluke u modernom društvu donose policentrično i da planiranje mora to racionalizirati.<sup>13</sup> Osim toga postavlja se pitanje kako da se različite odluke planera integriraju.

Oblici, u kojima se organiziraju ruralni planeri, su mnogobrojni. To mogu biti:

- a) specijalne organizacije koje okupljaju i izražavaju privatnu inicijativu onih koji su zainteresirani u ruralnom planiranju;
- b) posebni institucionalni oblici određeni zakonom za svrhe ruralnog planiranja;
- c) ruralno planiranje koje se pridodaje kao dodatak administrativnom planiranju organa komune;
- d) planski organi koji djeluju na višoj organizacionoj razini, regionalnoj ili državnoj, a koji prave planove za lokalne planske djelatnosti;
- e) kompleksna mreža planskih organa počevši od lokalne pa do međunarodne razine.

Postoje i ovdje dvije moguće linije organizacije planskih organa. Jedna započinje odozgo s najširim područjem postavljajući okvire i granice djelatnosti organa manjih prostornih jedinica koje mogu djelovati u tim odozgo postavljenim granicama.

Taj se sistem naziva decentraliziranim sistemom i osniva se na monocentričnoj koncepciji planiranja po kojoj jedan centar odlučuje o globalnim djelatnostima i prepušta detalje na odluku nižima prema strogo hijerarhijskoj administrativnoj liniji. Komunikacije između jednih i drugih idu samo po **vertikalnoj** liniji.

Druga koncepcija slijedi protivan smjer. Ona počinje odozdo i ima punu inicijativu za odluke o vlastitim resursima tj. ona vodi računa o svemu što se proizvodi i troši u ruralnom području. Integracija u veće prostorne planove vrši se prema ciljevima plana niže jedinice kako ih ta jedinica shvaća. Ta koncepcija slijedi pravilo: »svakome prema radu« i primjenjuje ga također na lokalne, regionalne, državne i međudržavne razmjere. Ona se zasniva na načelu integrirane mreže centara za donošenje odluka tj. na policentričnom planiranju. Ti centri saobraćaju jedan s drugim i na horizontalnoj i na vertikalnoj liniji komunikacije neposredno i ne ravnaju se po hijerarhijskoj liniji administracije.

Da se mreža (matrica) stavi u ravnotežu nije potrebno imati neki centar; svaki čvor matrice (i ćelija matrice) može postati centar međuzavisne društvene akcije.

<sup>13</sup> Vidi »O monocentričnom i policentričnom planiranju«, **Ekonomski pregled** 196-7, str. 506., 513. ss.

## 5) Instrumenti planiranja

U ruralnoj ekonomiji ima dovoljno mjesta za akciju planiranja, osobito tamo gdje je rizik koji proizvođači treba da uzmu na sebe prevelik ili veoma malen (pa se može planirati lako). A taj je rizik u ruralnoj ekonomiji razmjerno vrlo velik.

Mehanizam ruralnog planiranja djeluje kao socijalizirani reduktor rizika i nesigurnosti, kao generalizirano ispitivanje tržišta i kao sveopće socijalno osiguranje za ruralnu ekonomiju.

Dakako, tu se ne radi o administrativnom planiranju koje je samo mješovita podvrsta skupnog djelovanja administrativnog i planskog mehanizma i koje monopolizira sve odluke u jednom centru, nego se radi o složenom planskom mehanizmu koji je policentrično organiziran.

Problem kako uravnotežiti diverzificiranu potrošnju sa specijaliziranom proizvodnjom ne odnosi se samo na dobra i usluge. Problem pariteta (ravnoteže) dohotka između urbanog i ruralnog stanovništva se postavljao ranije kao problem društvene pravednosti, dok nije postao problem ekonomske nužde, kad je bijeg sa sela zaprijetio da oduzme radnu snagu poljoprivredi, šumarstvu i rudarstvu preko optimalne mjere, a s druge strane da optereti urbana naselja stanovništvom koje predstavlja otvorenu ili skrivenu nezaposlenost. Tako bi se problem agrarne prenapučenosti rješavao tako da se otvara problem industrijske, administrativne i komercijalne prenapučenosti.

On se također odnosi i na problem uravnoteženja kretanja kapitala, kad postane akutan deficit u snabdijevanju hranom koju poljoprivreda treba proizvesti.

Konačno planski mehanizam je razvio čitav arsenal instrumenata za postizavanje uravnoteženja. Postoje tri različite kategorije planskih instrumenata: administrativni, ekonomski i neutralni.

Ruralno planiranje vodi do specifičnog oblika društvene međuzavisnosti, u kojoj treba razlikovati infra i ekstra strukturu. Prva se sastoji od izgradnje specifične ruralne infrastrukture unutar planiranog prostora (seoske ceste, putovi, ruralna elektrifikacija). Nazvali bismo ruralnom ekstrastrukturom sve one strukture, koje povezuju planirani ruralni prostor s ostalim svijetom (željeznice, aerodromi, brzovoz, radiostanice, velike električne centrale).

## 6) Policentrično ruralno planiranje

Koncepcija planiranja sela je monocentrična koncepcija ruralnog planiranja, tj. čitav seoski hatar planira se samo iz jednog centra. Ta koncepcija ne može zadovoljiti zahtjeve modernog planiranja u društvu koje je povezano međuzavisnim djelatnostima. Podjela na lokalne i nacionalne aktivnosti također nije dovoljna, a niti podjela na individualnu i kolektivnu aktivnost ne rješava problem. U stvari tehnička podjela rada (raspodjeljujući različite tehničke funkcije na pojedina sredstva za proizvodnju) i društvena podjela rada (određujući odnose između različitih »osoba« tj. ekonomskih subjekata) pokazuju složenost ekonomske i društvene međuzavisnosti. Njezin model nije više radijacija iz jednog centra u koncentričnim krugovima koji polaze iz jednog središta, nego mreža (matrica) međuzavisnosti. Policentrična se koncepcija planiranja osniva na činjenici da u svakoj ekonomiji postoje dru-

štvene grupe koje su različite veličine, a služe se različitim sredstvima za proizvodnju, djeluju na različitim područjima i gravitiraju ka centrima kojih ima mnogo. To ima još veće značenje u ruralnim nego u urbanim područjima, jer u njima postoji veća raspršenost proizvodnje za tržište, a međuzavisnost je prostorno manje zgusnuta nego u urbanim područjima.

Tehnička podjela rada ograničuje se najnedjeljivijim sredstvom za proizvodnju dobara i usluga, koje ujedno određuje veličinu kolektivne radne grupe. U stvari ima mnogo takvih radnih jedinica odnosno kolektiva. Npr. željeznička stanica u selu predstavlja jedinicu ruralnog saobraćaja kojoj gravitira prostor koji se sastoji od jednog ili više sela s ciljem da se kroz nju transportiraju dobra i ljudi. Autobusna služba naprotiv, dijeli čitavo selo u nekoliko saobraćajnih »grozdova« koji gravitiraju jednoj autobusnoj stanici. Vršaći stroj koji pruža usluge vršidbe žita jednom dijelu sela ili čitavom selu, vrši tehnički kolektivnu funkciju kakvi god bili odnosi vlasništva tj. makar da je u individualnom vlasništvu. K sabirnoj stanici mlijeka gravitira čitavo jedno područje. Mnoga ruralna područja imaju svoju posebnu službu za popravak poljoprivrednih strojeva.

Tabela V

*Gravitacija stanovništva prema planskim jedinicama u Jugoslaviji u 1962. g.*

	Planska jedinica	Broj stanovnika
	Površina (1 km <sup>2</sup> )	72,5
	Selo	670
	Kućanstvo	4,6
	Komuna	32.000
	Kotar	465.000
<i>Trgovina na malo</i>	Mješovita roba	870
	Prehrana	1.600
	Meso i proizvodi	6.200
	Voće i povrće	19.300
	Mljekare	5.500
	Tekstil	9.600
	Obuća	10.400
	Željeznarija	24.800
	Pokućstvo	53.400
<i>Obrtnici</i>	Pekar	1.340
	Mesar	3.700
	Postolar	1.800
	Krojač (za muške)	7.000
	Bravar	1.850
	Električar	2.700
<i>Infrastruktura</i>	Željezničke stanice	9.250
	Pošta	5.850
<i>Društveni standard</i>	Osnovne škole	1.270
	Zdravstveni domovi	4.560
	Ljekarne	19.300
	Kotarski sudovi	45.700
	Industrijska poduzeća	6.700
	Električna centrala	127.000

To grupiranje ljudi u različite zajednice nastaje i u sabirnoj i diobnoj trgovini. Tj. stanovite grupe stanovnika gravitiraju prodavaonici u susjedstvu, ili seoskoj trgovini mješovite robe ili željeznariji u trgovištu (vidi tabelu V). Slično vrijedi za grupu stanovništva koja gravitira administrativnom centru općine ili mjesta koje može imati drugačiji opseg od rajona pošte; školsko područje može se sastojati od drugačije zajednice ljudi nego ih okuplja zdravstveni centar, ili veterinarska stanica.

Upotreba najvećeg nedjeljivog sredstva za proizvodnju ovisi o njegovom ukupnom kapacitetu proizvodnje, ali također i o frekvenciji njegove upotrebe, o gustoći mreže koja ih međusobno povezuje, od brzine kojom se upotrebljavaju, itd. To otvara pitanje optimalne veličine grupe ili zajednice. Susrećemo se s problemima, koji su nalik na probleme koji se raspravljaju kad je riječ o određivanju optimalne veličine poduzeća. Može se govoriti o optimalnoj veličini grupe s ovih stajališta:

- 1) sa tehničkog stajališta, kad optimalnu veličinu određuje instrumentalna i tehnička dimenzija;
- 2) sa stajališta broja zaposlenja (koje pruža personalna dimenzija);
- 3) sa stajališta ekonomskog razvoja (koja je optimalna korist koja se dobiva udruživanjem);
- 4) s financijskog stajališta (kada uloženi kapital odbacuje najveću dobit, ili dohodak, ili kamate);
- 5) s prostornog stajališta (kada se minimiraju saobraćajni troškovi);
- 6) sa stajališta upravljanja (kolike su upravljačke sposobnosti raspoloživih upravljača).

Dakle u ruralnom se planiranju ne radi samo o optimalnoj veličini sela ili poljoprivrednih dobara (gospodarstva) kojega bi odredila veličina zemljišnog posjeda, nego također i o mnogim drugim faktorima.

Treba naglasiti da je optimalna veličina kolektiva promjenljiva i da se mijenja, kad se mijenjaju **determinante** koje je određuju, i kada se mijenjaju **parametri** akcije grupe. No veličina se grupe mijenja također i kad se mijenja intenzitet njezine unutrašnje povezanosti s vanjskim svijetom i međuzavisnost njihove aktivnosti (skup stohastičkih jednadžbi).

Policentrično se planiranje sastoji iz planiranja aktivnosti društvenih grupa takvih različitih ruralnih centara društvene akcije. Ne postoji dakle, jedan centar koji ima monopol planiranja, nego mnogi centri za kvalitativno različite planske aktivnosti.

Dakako da u složenom policentričnom planiranju postoji problem kako da se svi ti različiti planovi parcijalnih aktivnosti svedu u konzistentan i složen planski mehanizam. Za tu svrhu postoje različite metode planiranja: od najjednostavnijih kao što je informativno planiranje do najkraćih kao što je punitivno planiranje. Postoji čitava ljestvica metoda informativnog, deskriptivnog, indikativnog, stimulativnog, normativnog i punitivnog planiranja.

To kompleksno planiranje može biti složeno po svojoj heterogenosti, međusobno isprepletenu različitim funkcijama, kombinirajući različite prostorne i vremenske dimenzije u jedan koherentan skup planskih odluka.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Vidi naš rad: »Problemi planiranja na Istoku i Zapadu«, **Ekonomski pregled** broj 1-2. 1964. str. 58-60.

## Summary

### THREE CONCEPTS OF RURAL PLANNING

In this paper three approaches to rural planning are analysed: as planning of non-urban areas, as planning of the villages and its environment, and finally rural planning integrated into the national economic structure.

The first approach is based on the high degree of planibility of land because of its unlimited duration, its irreproducibility and divisibility. This is the approach mainly used in physical planning of rural areas, in planning of land use, in planning land reforms, in dealing with the use of water, and in forestry.

In the second approach there is consideration of the village as a rural nucleus, of the rural area gravitating to it, and of inter-rural vacuums with no settlements. Planning of this kind is found in the following cases: traditional three-field cultivation, the closed village community system, based an irrigation schemes or animal husbandry relying on open fields, common pastures and forests. It is also found in the transformation of villages from agricultural production units into service centers; in farm consolidation schemes; in the cooperative organization of villages following the principle »one village — one cooperative«; in the organization of kolkhozes; in community development planning etc.

The third approach to rural planning is based on integrative planning of the socio-economic structure. Rural activities are a component part of social life, and this has to be remembered in rural planning. Rural activities need to be built into the general frame of society, in the form of the interdependent action of many centers of activity and social decision making. The basic underlying fact is that economic development leads to an ever greater specialization of production and diversification of consumption in such a way that the former is increasingly locally bound whereas the latter is more and more freed from locality. This disequilibrium is the main obstacle which rural planning has to overcome. The magnitude of the task arises from the immobility and indivisibility of the factors of production, the magnitude of the spatial units under consideration and of the level of their economic development. Increase in agricultural production changes the relation between auto-consumption and the local, regional, national and international markets. The absolute figures present a somewhat different picture. Auto-consumption does not change considerably in value, and increase of production is mainly due to access to ever greater markets. Nevertheless this tendency is neither radial nor symmetrical. The interdependence is measured with the aid of input output matrices.

In spite of the integrative progress the author believes that rural planning ought to preserve its identity as a special kind of planning for the following reasons: the specific character of land; the fact that the location of activities in rural areas follows different rules from that in urban settlements; there is a difference in the degree of local determination of socio-economic activities which is greater in rural than in urban areas; disequilibrium is greater in the country than in town because of greater specialization of production and less diversification of consumption; there is a greater density of population, of traffic of goods and of capital outlay per area unit in urban than in rural areas.

The aims, the actors and instrument of rural planning are analysed. Emphasis is laid on the problem of price parity, income parity and the equal opportunity of mobility, in both the horizontal and vertical sense.

The idea that rural planning is an instrument of the urbanization of rural areas is rejected as both areas are subject to changes under the influence of the same forces.

Rural planning has to deal with natural and economic risk. It acts as a socialized reductor of uncertainties, as a form of generalized market research, and a universal social insurance scheme. It is optimal when organized in a polycentric way.

Finally the size of different social groups carrying out various social activities is discussed.

## РЕЗЮМЕ

### ТРИ КОНЦЕПЦИИ СЕЛЬСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

В этой работе сельское планирование обсуждается на основании употребления земли вне сельских областей, затем на основании планирования сел и окрестностей и в виде планирования слитного с структурой сельского хозяйства.

В первом методе подчеркивается факт что земля имеет высокую степень планируемости из-за своей неограниченной продолжительности, своего репродуктивности и своей разложимости. Чаще всего применяется при планировании сельских областей, в виде употребления земли, в виде планирования аграрной реформы, для снабжения водой и в лесоводстве.

Второй способ планирования относится к планированию сёл и окрестностей составленных из сельского населения, окрестных поверхностей гравитирующих к селу, междусельского вакуума, без населения.

Этот способ планирования сельской области применяется во всех типах сельского планирования: обрабатывание земли в трепольном хозяйстве, в сельском кооперативе, в водном хозяйстве, при трансформации села из производительного в услужливый центр, при комассациях, в кооперативных организациях сел придерживающихся следующего: одно село - один кооператив, при организации колхоза, локальных объединений и. т. п.

Третий способ планирования обусловлен интеграционным планированием структуры. Сельские деятельности составные части общества, так что сельское планирование должно вносить эти деятельности в общественную структуру в виде планирования взаимозависимости многих центров активности и социальных решений.

Основным при этом, является экономический рост ведущий к большей специализации производства и диверсификации потребления, так что первая локально связывается а вторая все больше освобождается локальных условий. Это неравновесие устраняется путем сельского планирования которое зависит от: разложимости и неподвижности фактора производства, от величины планированной просторной единицы и от степени развития. Тенденция радиального уравнивания в ширину сопротивляется экономический рост который предрасположен к изменению функции села в связи с экономическим развитием. Повышение аграрного производства изменяет относительные отношения между автоконсумацией, локальным, региональным и интернациональным рынком, как абсолютные суммы показывают что рост производства относится на подход на широкий рынок. Но этот процесс не проникает ни радиально ни симметрично. Взаимозависимость народного хозяйства автор измеряет при помощи таблиц междугородских отношений.

Не смотря на интеграцию сельской области, автор мнения что надо соблюдать сельское планирование как особый идентифицированный вид планирования из-за специфичности земли, из-за ограничения деятельности в сельской области, из-за разницы в степени локальной определенности социо-экономических деятельностей которые больше в сельской чем в городской области, из-за неравновесия вызванного сильней специализацией сельского производства, а меньшей разновидности потребления из-за плотности населения, путевого сообщения имуществ, и вложенного капитала по единице поверхности.

Затем рассматриваются цели, акторы и инструменты сельского планирования. Подчеркивается проблем паритета цен, доходов и колебания жителя в горизонтальном и вертикальном смысле. Отгораживаются концепции что сельское хозяйственное планирование представляет только урбанизацию сельской области, так как обе области изменяются под влиянием тождественных сил.

Подчеркивается что сельское планирование может начинаться с локального или центрального, при различных видах устройства органов планирования. При сельском планировании имеется в виду отклонение естественного и экономического риска, который действует в смысле социализированного редуктора неуверенности, а так же и в смысле общего исследования рыночного сбыта и в смысле всеобщего социального обеспечения. Она является оптимальным когда оно организовано полицентрично.

В конце говорится о величине разных общественных организаций занимающихся качественно различными деятельностями.