

RACIONALIZACIJA TROŠKOVA LOKALNE SAMOUPRAVE POVEĆANJEM EFIKASNOSTI MREŽE JAVNOG OPERATORA U RURALNOM PODRUČJU

Momčilo Kujačić, Bojan Jovanović
Fakultet tehničkih nauka, Novi Sad

Sadržaj: *Razvoj ruralnog područja je jedan od izazova pred kojim se susreće naše društvo. Kako bi se sprečila migracija stanovništva iz ruralnog u urbana područja neophodno je sagledati potrebe tog stanovništva i pružiti mogućnost da iste zadovolji. U tom pravcu neophodno je izmestiti "tačke nagomilavanja" iz postojećih administrativnih centara. Ovaj rad treba da ukaže na potencijale, koji postoje između sinergije razvoja informacionog društva i postojeće mreže javnog poštanskog operatora, kako ih potpuno iskoristiti, da bi se sredstva koja su vezana za nepotrebne troškove usmerila na odgovarajuće razvojne projekte lokalne smouprave.*

Ključne reči: *ruralno područje, migracije, informaciono društvo, javni operator, troškovi, administracija, školstvo, e-uprava.*

1. Uvod

Nakon Drugog Svetskog Rata implemenatcija centralistitičkog-planskog sistema dovela je do iscrpljivanja poljoprivrede i ruralnog područja u Srbiji. Talas industrijalizacije koji je nastupio doveo je do dinamičnih migracija iz sela u grad. Takođe i u periodu od 90-tih pa do danas socijalno-ekonomski sistem Republike Srbije je trpeo velika opterećenja uzimajući u obzir: ratove, sankcije, tranziciju, efekte svetske ekonomske krize etc. Ova dešavanja dovela su do dispariteta u pogledu regionalnog ekonomskog razvoja, neželjenih demografskih kretanja i izostanka prosperiteta ruarnog područja.

Zvanično u Srbiji ne postoji definicija ruralnog područja budući da nema usklađenosti sa NUTS regionalizacijom (standard na osnovu koga je izvršena regionalizacija Evropske Unije na administrativne regione). Ipak, u zavisnosti od korišćene metode za definisanje ruralne oblasti procenjuje se oko 85% teritorije Republike Srbije može smatrati ruralnim. Procenjuje se da na toj teritoriji živi 55% stanovništva koji učestvuje sa 41% u stvaranju bruto domaćeg proizvoda. Prosečna gustina naseljenosti u ruralnim područjima iznosi 63 stanovnika/km² što je prilično manje u odnosu na urbana područja gde je gustina naseljenosti 289 stanovnika/km².

Pod pojmom ruralnog razvoja smatra se sistemsko upravljanje prirodnim resursima na održiv način u sklopu ruralne zajednice. Naime ovde se pre svega misli na

preduzimanje aktivnosti koje će zadovoljiti potrebe ruralne zajednice. U smeru ispunjenja ovih ciljeva svakako može doprineti racionalno korišćenje kapaciteta kojima država raspolaže.

Država ne bi trebalo da formira paralelne strukture koje će stvarati konkurenciju same sebi, uz formiranje nepotrebnih troškova funkcionisanja i održavanja. Na osnovu obaveze koju je preuzela na sebe u smislu pružanja univerzalne poštanske usluge na celoj svojoj teritoriji razvijen je kompleksan distributivni sistem (mreža javnog poštanskog operatora) čiji potencijali ni danas nisu potpuno iskorišćeni. Povećenjem iskorišćenosti, ovakvog jednog sistema za prenos podataka i dobara, mogu se ostvariti zahtevi ruralnog područja i na taj način preduprediti uzroke pre svega dnevnih migracija koje dovode do stvaranja nepotrebnih troškova sa jedne strane, a takođe mogu dovesti i do konačnih migracija na relaciji selo grad.

2. Migracije stanovništva

Migracija kao pojam predstavlja svaku promenu mesta stanovanja bez obzira na trajanje i razdaljinu. Možemo uočiti tri komponente svake migracije a to su: stanovništvo, prostor i vreme. U zavisnosti od uzetih kriterijuma postoje različite klasifikacije migracija. Kriterijumi mogu biti: državna granica (unutrašnje i spoljne migracije), vreme trajanja migracije (sezonske i dnevne), uzrok migracije (ekonomski i neekonomski), voljnost (prisilne i dobrovoljne), organizovanost (organizovane i neorganizovane), intenzitetu (masovne, umerene i slabe) etc. Takođe svaka od ovih grupa se može dalje rasčlanjivati npr. unutrašnje migracije mogu podeliti na migracije: iz sela u grad, iz grada u selo, iz jednog sela u drugo, iz jednog grada u drugi, iz jednog regiona u drugi itd.

Migraciona kretanja tj. njihovi različiti pojavni oblici tokom prošlosti, a takođe i danas su usko povezani sa socio-ekonomskim, političkim ili kulturnim kontekstom. Pojedine zemlje ove pojave posmatraju kao poseban problem pa vlade tih zemalja primenjuju različite mehanizme za njihovo regulisanje. Državama na raspolaganju stoji široka lepeza mera: formulisanje različitih strategija, pospešivanje razvoja pojedinih krajeva, izdvajanje posebnih sredstava za socijalna davanja, angažovanje vojske i policije na obezbeđivanju nestabilnih oblasti, otvaranje novih radnih mesta itd. Određen deo mera može se realizovati i kroz mrežu javnog operatora, koji svakako može doprineti zadovoljenju dobrog dela potreba stanovništva ruralnog područja.

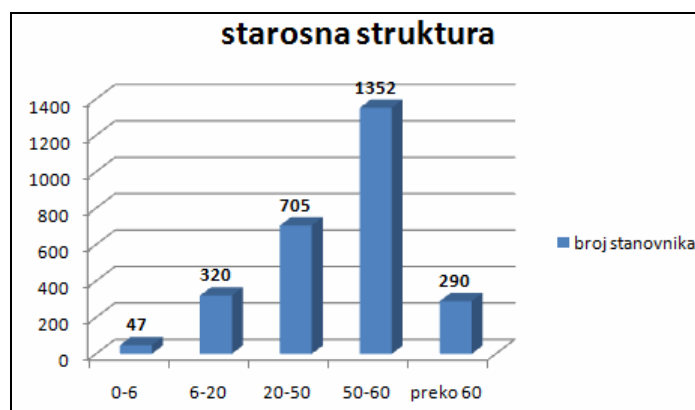
Fenomen migracije iz malih sredina u gradske centre je svakako globalni fenomen koji je zastupljen i u najvećem broju opština u Srbiji. Na području Srbije se mogu uočiti zone duž razvojnih pojaseva i koridora koja su ciljevi migracije stanovništva iz ruralnog područja. Poseban problem ovakvih migracija je što u velikom broju mladi i obrazovani napuštaju sela i male sredine i opredeljuju se za velike gradske gradske centre. Kao posledica toga imamo da ruralna područja ostaju bez radne snage i bez ljudskih kapaciteta neophodnih za privredni razvoj.

Posebo značajan je pojam dnevnih migracija na relaciji selo-grad, budući da su one u najvećem broju slučajeva inicijator odlučivanja stanovništva da trajno migriraju u gradska područja. Dnevne migracije stanovništva, naročito radne snage, učenika i studenata su značajno demografsko obeležje jednog područja. Definisanjem uzročnika ovih migracija i njihovim otklanjanjem smanjio bi se obim ovih migracija, a smim tim rapidno smanjenje broja stanovnika ruralnog područja. Sa druge strane sredstva koje generišu ove migracije mogle bi biti usmerene ka nekim drugim prioritetima.

3. Brdsko-planinski reon poštonoš

Putem ankete sprovedeno je prikupljanje podataka na izabranom brdsko-planinskom reonu poštonoš koje obuhvata 906 domaćinstava tj. pokriva područje 5 sela. Broj stanovnika na ovom području je 2714. Starosna struktura ovog područja data je na grafiku 1. Gustina naseljenosti posmatranog područja iznosi 39 stanovnika/km². Cilj ankete je bio pre toga da se ustanove razlozi koji uslovljavaju dnevne migracije stanovništva ovog područja ka administrativnom centru kome pripadaju. Na osnovu dobijenih podataka uzroci migracija se mogu razvrstati na:

- predaja podnesaka opštinskim organima (žalbe, molbe, zahtevi ...)
- poslovi dečije zaštite (dečiji dodatak, roditeljski dodatak ...)
- boračko-invalidska zaštita
- poverenik za izbeglice (stambeni problemi, socijalni status, lična dokumentacija...)
- povereni poslovi lokalne samouprave:
 - služba za katastar nepokretnosti (sve promene vezane za imovinu, uverenja o posedovanju imovine, takse, zahtevi ...)
 - uprava prihoda (oporezivanje delatnosti, takse, uverenja ...)
- područna jedinica MUP-a kojoj gravitiraju (lične karte, pasoši, registracija vozila, uverenje o mestu prebivališta, zhtev o nošenju oružja itd.)
- centar za socijalni rad
- elektrodistribucija
- zdravstvena služba
- školstvo
- fond PIO i zdravstvene zaštite
- i nacionalna služba za zapošljavanje.



Grafik 1. Starosna struktura posmatranog reona poštonoš

Svaka od grupa navedenih uzroka dnevnih migracija sa jedne strane dovodi do stvaranja direktnih troškova (pod tim mislimo pre svega na transportne troškove) i indirektno troškove u smislu usmeravanja svojih aktivnosti ka privređivanju. U tabeli 1 su prikazani troškovi migracija uz pretpostavke: da stanovnici koriste autobuski prevoz (smatrajući da je ovaj vid prevoza najrentabilniji, sa obzirom da bi opsežnije istraživanje obuhvatilo i prevoz sopstvenim sredstvima tj. u tom slučaju bi imali kompleksniju strukturu troškova prevoza: cena vozila,

troškovi registracije, troškovi održavanja ...), cena karte je definisana kao srednja vrednost cene karata sela (gde je pored cene karte svakog sela do administrativnog centra uzet u i broj putnika), uzeta je donja vrednost dnevnice tj. 1000 din (budući da je raspon dnevnica od 1000 din. do 1200 din.) i da su srednjoškolci oslobođeni privređivanja dok traje školska godina.

Kao rezultat dobijeni troškovi migracije iznose 13 287 273 dinara (oko 120 000 eura). Ili drugim rečima svaki stanovnik ovog područja izgubi skoro 5 000 dinara na godišnjem nivou.

Ova sredstva nisu zanemarljiva za lokalnu zajednicu u smislu da ih usmeri u razvojna projekta ovih područja. Jedan od najvećih izazova koji se postavlja pred ne samo lokalnu zajednicu već i državu uopšte je razvoj informacionog društva. Njegovim ostvarenjem verovatno bi se preupredio veliki broj uzročnika dnevnih migracija.

Tabela 1. *Struktura troškova uslovljena dnevnim migracijama na godišnjem nivou*

razlog posete	broj osoba	cena karte*	frekvencija*	radni dani*	trošak u din
poslovi dečije zaštite	50	113.11	2	100	122622
boračko-invalidska zaštita	14	113.5	1	14	17178
poverenik za izbeglice	7	105	1	7	8470
povereni poslovi lokalne samouprave	800	112.45	1	800	979920
MUP	600	112.45	1	600	734940
centar za socijalni rad	20	112.45	2	40	48996
elektrodistribucija	100	112.45	1	100	122490
zdravstvena služba	10	112.45	365	3650	4470885
škoolstvo	182	112.28	100	0	4086992
PIO i zdravstvena zaštita	500	112.45	2	1000	1224900
nacionalna služba za zapošljavanje	100	112.45	12	1200	1469880
ukupno					13287273

4. Informaciono društvo

„[...] Informaciono Društvo, u kome svako može da stvara, pristupa, koristi i deli informacije i znanje, omogućavajući tako pojedincima, društvima i narodima da razviju svoje potencijale potpuno u promociji sopstvenog održivog razvoja i unapređenju kvaliteta života [...]“ [Završni dokument prve faze Svetskog samita o Informacionom Društvu (*World Summit on the Information Society, WSIS*), održanom pod pokroviteljstvom Ujedinjenih Nacija 10 - 12. decembra 2003. u Ženevi, *Declaration of Principles. Building the Information Society: a global challenge in the new Millennium. Document WSIS-03/GENEVA/DOC/4-E, 12 December 2003*]

Iz same definicije vidimo da bi potrebe za komuniciranjem bile zadovoljene u velikoj meri sa ostaviranjem koncepta informacionog društva. Osnovu za razvoj informacionog društva svakako predstavlja e-uprava. Gde se pod pojmom e-uprave smatra uprava koja putem ICT tehnologije omogućava on-line razmenu informacija i pružanje usluga korisnicima građanima, biznisu kao i drugim upravnim agencijama i oragnizacijama. dovodi do neracionalnog trošenja resursa vremena).

UNPAN (*On-line mreža Ujedinjenih nacija za javnu upravu i finansije*) je razvila model (*Web Measure Assesment Model*) po kome svaka uprava na putu od „paprne“ do elektronske prolazi kroz pet stadijuma on-line prisustva:

1. prisustvo u začetku - on-line prisustvo uprave se ogleda u postojanju web stranice ili oficijelnog web sajta gde linkovi ka pojedinim ministarstvima ili ostalim nivoima

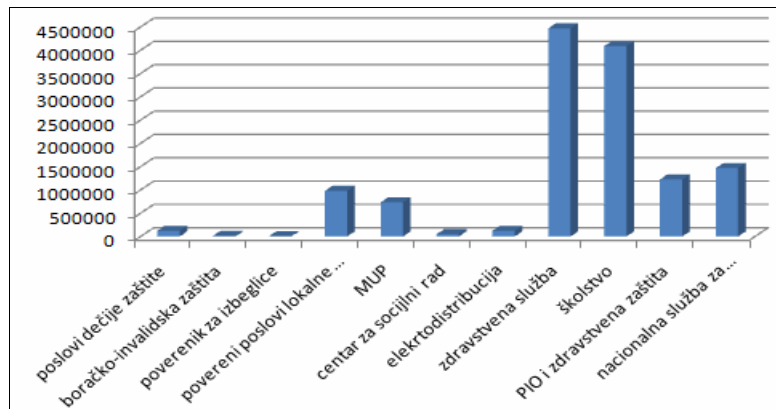
- vlasti ne moraju da postoje, većina informacija je statična i opcije koje su na raspolaganju građanima su ograničene;
2. pojačano prisustvo - ovde vlada pruža više informacija o javnoj politici koju vodi i to se odnosi kako na aktuelne tako i na arhivirane informacije, pojavni oblici informacija su: tekstovi, zakoni, izveštaji, informaciono bilteni i baze sa kojih se mogu peruzeti podaci, korisnici mogu da pretražuju baze podataka, ipak interakcija je još uvek jednosmerna tj. kreće se od uprave ka korisnicima;
 3. interaktivno prisustvo - usluge koje pruža uprava postaju interaktivne u smislu da korisnici pružaju nove pogodnosti kao što su formulari koji se mogu preuzeti sa sajta (poreske prijave, zahtevi za prouženje dozvola i sl.), postoje i dopunski izvori informacija u vidu audio i video zapisa, javni službenici su na raspolaganju putem elektronske pošte, telefona, faksa ili pošte, ažuriranje sajta je redovnije;
 4. transakciono društvo - omogućava dvosmernu komunikaciju između korisnika i uprave, postoje opcije: za plaćanje poreza, za podnošenje zahteva za izradu ili poduženje dokumenata (podnošenje zahteva je omogućeno on-line 24 časa dnevno, 7 dana u nedelji), plaćanje kazni, taksa, poreza putem kreditnih kartica, učestvovanje na on-line tenderima putem sigurnih linkova;
 5. umreženo, integrisano prisustvo (e-uprava bez šavova ili jedinstvena e-uprava) - predstavlja integraciju svih mogućih interakcija, uz pomoć interaktivnih mehanizama uprava poziva građane i druge aktere da izraze svoje stavove o merama javne politike i da se uključe u zakonodavni proces, u ovom stadijumu dolazi do potpune integracije različitih javnih institucija i agencija kroz njihovu međusobnu saradnju i razumevanja koncepata elektronske uprave, kolektivnog donošenja odluka i participativne demokratije, na ovakav način bi korisnik putem „jedinstvenog šaltera“ uz pomoć nekoliko „klikova“ došao do bilo koje informacije koja je u nadležnosti bilo kog državnog organa.

U skladu sa navedenom klasifikacijom e-uprava administrativni centar kao kome garviriraju ova naselja (uimajući u obzir koje im usluge stoje na raspolaganju) nalazi se u drugom stadijumu – pojačano prisustvo. U opadajućem meniju na web stranici u delu e-uprava na raspolaganju je: pisarnica (uošenjem matičnog broja i šifre predmeta vrši se pretraga predmeta), građanski inspektor (može se vršiti uvid u prijave), propisi odluke (Zakon o lokalnoj samoupravi, Statut grada, Pravilnik o sistematizaciji radnih mesta, odluke) i gradska uprava (opšta uprava, društvo i privreda, inspekcija, urbanizam, finansije, skupštinski poslovi i prvobranilaštvo). Mada postoji i izvestan broj obrazaca koji se mogu preuzeti (zahtev za priznavanje prava na borački dodatak, zahtev za priznavanje prava na dodatak za negu i pomoć), tako da se može uočiti tendencija ka interaktivnim prisustvom koja je u začetku.

Kao što možemo videti sa grafika 2 veoma su visoki troškovi vezani za zdravstvo i školstvo. Što se tiče e-zdravstva postoji mogućnost zakazivanja pregleda putem call-centra, međutim zahteva se lično potvrđivanje zakazanog termina. Dok koncept e-školstva izgleda kao daleka budućnost.

Osnovni problem za koncept razvoja informacionog društva leži u ekonomskoj moći domaćinstava ovog područja. Nameće se pitanje da li je problem rešen ukoliko sve bude dostupno putem Interneta, a zapravo to niko ne koristi. Ovo navodimo iz činjenice da posedovati računar i imati Internet u ovom području predstavlja luksuz (računare poseduje 15-ak domaćinstava), pre svega zbog visokih inicijalnih troškova (nabavka računara par desetina hiljada dinara) a zatim i mesčni troškovi vezani za Internet račun.

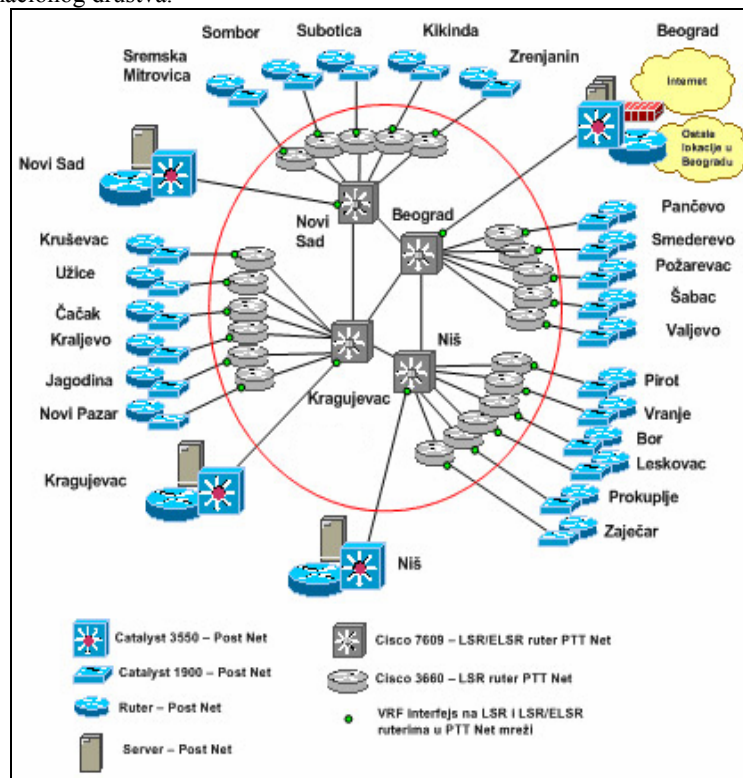
U tom pogledu stvara se prostor za javnog operatora da premosti taj jaz između stanovništva ruralnog područja i lokalne samouprave na obostrano zadovoljstvo.



Grafik 2. Struktura troškova migracije

5. Pozicija javnog operatora

Javni operator ima dva izuzetna resursa. Sa jedne strane to je distributivna mreža koja pokriva celu teritoriju zemlje (iz obaveze pružanja univerzalne usluge) i PostNet mrežu. Sa time javni operator može postepno da premosti jaz između stanovništva ruralnog područja i razvoja informacionog društva.

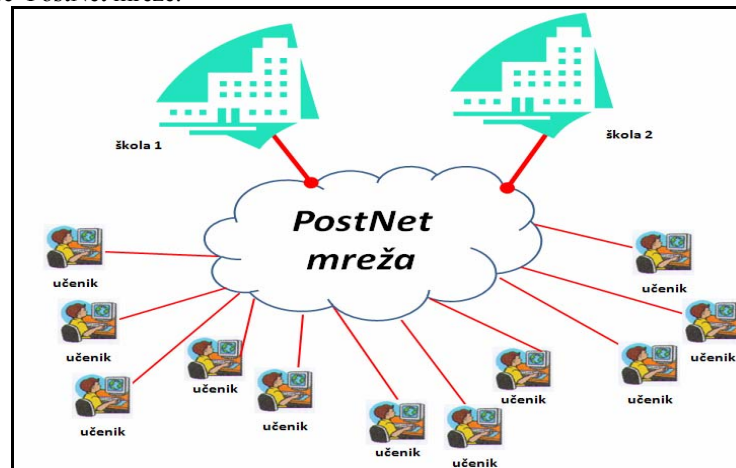


Slika 1. Topologija PostNet mreže

Ukoliko pogledamo grafik 2 možemo grupisati troškove migracija u tri grupe: administrativne, zdravstvene službe i školske.

U pogledu smanjenja troškova pojavile bi se dve faze. Prva faza se odnosi na period dok korisnici u svojim domaćinstvima nemaju pristupne tačke virtuelnom šalteru. Tokom tog perioda bi se pristupna tačka nalazila u jedinici poštanske mreže kojoj gravitiraju korisnici ili putem prenosivih terminala koje bi posedovao dostavljač na svom području. Zapravo korisnik bi došao sa zahtevom da izvrši određenu administrativnu uslugu. Šalterski radnik bi uputio zahtev organu ili organima za slanjem tih dokumenata u elektronskoj formi, koje bi nakon prijema šatmpao i uručio pošiljaocu nakon uplate sredstava. Druga aktivnost javnog operatora bila bi usmerena ka edukaciji stanovnika, tj. njihovom osposobljavanju u korišćenju svih benefita ICT tehnologija. To bi se moglo realizovati edukativne radionice koje bi mogao organizovati javni operator uz pomoć države. Svakako ovde bi bila neophodna pomoć države u smislu omogućavanja nabavke računara domaćinstvima ili pak povoljnih kreditnih aranžmana sa istim ciljem. Svakako bitan momenat je taj što je javni operator sertifikaciono telo za izdavanje digitalnih sertifikata, tako da se tokom ove može pripremiti korpus stanovništva koji će biti potpuno spreman da koristi sve benefite koje mu nudi informaciono društvo.

U okviru druge faze pošta bi ostala uloga štampanja i distribucije dokumenata, budući da bi korisnici bili osposobljeni da sami izaberu dokumenta koja su im potrebna. Ovde bi postojali i preduslovi za smanjenje i troškova uzrokovanih zdravstvenom službom i školstvom. Zapravo zakazivanje pregleda bi se moglo vršiti putem Interneta budući da bi stanovništvo imalo digitalne sertifikate čime bi bio rešen problem autentifikacije korisnika. Sa druge strane formirano bi pogodno tlo za realizaciju koncepta e-učenja (e-learning). Zapravo ovo bi se moglo realizovati putem virtuelne privatne mreže (VPN – Virtual Private Network). Srednje škole koje pohađaju učenici ovih sela bi formirale svoje VPN-ove putem korišćenja infrastrukture PostNet mreže.



Slika 2. E-učenje

6. Zaključak

Svedoci smo da problem migracije stanovništva iz ruralnog u urbano područje nije osoben samo za našu zemlju, već se javlja kao globalni fenomen. Razvijene zemlje sveta su prepoznale važnost ovog problema i prisupili su mu sistemskom rešavanju uz definisanje mera dugoročne politike.

Ruralno područje se ne sme se prepustiti u potpunosti surovim principima tržišta, budući da sa ekonomske tačke nije toliko privlačno za investitore kao urbano. U tom smislu država treba da prepozna svoju ulogu socijalne kohezije i da je realizuje kroz sve kapacitete javnog operatora koje joj stoje na raspolaganju.

Poseno osteljivo pitanje je migracija mladog stanovništva sa ovog područja, gde se tim putem još više produbljava jaz na relaciji urbano-ruralno jer ruralna područja kako ostaju bez radne snage tako i bez značajnih ljudskih resursa za privredni razvoj i privlačenje investicija.

Definitivno postoje potencijali za ostaviranje ušteda na ovom području (ruralnom) i usmeravanju tih sredstava u razvojne projekte. Jer i sam smisao informacionog društva (ka kome se teži) je ravnomeran razvoj celog područja jedne države, a ne da dodemo u situaciju da je za pojedine delove luksuz posedovati fiksne telefone a nešto više. Samo na takav način mogu se otkloniti uzroci dnevnih, a samim time i trajnih migracija.

Literatura

- [1] Bogdanov Lj. Natalija, Mala ruralna domaćinstva u Srbiji i ruralna nepoljoprivredna ekonomija, Republika Srbija Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vovoprivrede, Beograd, 2007.
- [2] Maksimović Goran, Ruralni razvoj kao činilac lokalnog ekonomskog razvoja u Srbiji, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad, 2010.
- [3] Stamenković Srdoljub, Dnevne migracije stanovništva u geografskim proučavanjima naselja Srbije, Geografski fakultet, Beograd, 1996.
- [4] Republika Srbija Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vovoprivrede, Nacrt strategije ruralnog razvoja 2010.-2013., Beograd, 2009.
- [5] Republika Srbija Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vovoprivrede, Plan strategije ruralnog razvoja 2009.-2013., Beograd, 2009.
- [6] Hopić Senad, Ruralni razvoj u Republici Srbiji, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd, 2009.
- [7] Republički zavod za statistiku Srbije, Upotreba informaciono-komunikacionih tehnologija u Republici Srbiji, 2010., Beograd, 2010.
- [8] www.unpan.org
- [9] www.bos.rs
- [10] Martinović Dargoljub, Daljinsko obrazivanje, PTT saobraćaj stručni časopis zajednice JPTT, broj 2, strane 73-86, Zajednica JPTT, Beograd, 2003.
- [11] Nikolić Aleksandar, Tehnologija virtuelnih privatnih mreža, FTN, Novi Sad, 2009.

Abstract: *One of the challenges of our society is development of rural area. If we want to stop migration of population from rural to urban area, it is necessary to explore needs of that population and give them a chance to satisfy it. There for, it is necessary to move out „point of crowd“ from present administrative centers. This work should show synergy effects of developing information society and current network of public postal operator, how to use it completely, to direct unwanted expenses in proper developing projects of local self-government.*

Keywords: *rural area, migrations, information society, public operator, expenses, administration, education, e-government*

RATIONALIZATION OF EXPENSES IN LOCAL SELF-GOVERNMENT BY INCREASING PUBLIC OPERATOR NETWORK EFFICIENCY IN RURAL AREA

Momčilo Kujačić, Bojan Jovanović
Faculty of technical sciences, Novi Sad