

## РУРАЛНИ РАЗВОЈ У СРБИЈИ И ЛОКАЛНЕ ЗАЈЕДНИЦЕ<sup>1</sup>

Весна Поповић<sup>2</sup>, Б. Катић,<sup>2</sup> Мирјана Савић<sup>2</sup>

**Сажетак:** Рурална подручја захватају највећи део Србије и веома су хетерогена по природним условима, производним капацитетима, степену запослености, инфраструктури, нивоу дохотка и животном стандарду. Методолошки приступ одоздо на горе (bottom-up), који у први план поставља локалне актере, односно локалне субјекте чији су интереси везани за развој одређене територије, посебно је погодан за дефинисање стратешких приоритета у развојно специфичним руралним областима. Из тог разлога политика руралног развоја подржава изградњу капацитета локалних заједница за утврђивање и имплементацију локалних развојних планова. Мрежа за подршку руралном развоју путем регионалних и подручних центара треба да формира основу за успостављање и ефикасно функционисање локалних акционих група, које ће се старати о утврђивању и спровођењу развојних стратегија локалне заједнице.

**Кључне речи:** рурални развој, локалне акционе групе, мрежа за подршку руралном развоју, локалне заједнице.

### 1. Развој руралних подручја и политика подршке

Рурална подручја Републике Србије обухватају 85% територије и 55,5% становништва<sup>3</sup> и по основним развојним показатељима значајно заостају за урбаним срединама.

---

<sup>1</sup> Рад представља део истраживања на пројекту 46006 "Одржива пољопривреда и рурални развој у функцији остваривања стратешких циљева Републике Србије у оквиру Дунавског региона" које финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

<sup>2</sup> Др Весна Поповић, виши научни сарадник, е-mail: vesna\_p@mail.iep.bg.ac.rs; мр Бранко Катић, истраживач сарадник, е-mail: branko\_k@mail.iep.bg.ac.rs; проф. др Мирјана Савић, виши научни сарадник, е-mail: mirjana\_s@mail.iep.bg.ac.rs, Институт за економику пољопривреде, Београд, Волгина 15.

Депопулација је веома изражена у руралним подручјима - између последња два пописа (1991-2002.) број становника смањен је за 3,6%, према порасту у урбаним срединама од 2,4%; запосленост у примарном сектору достиже трећину укупног броја запослених, док је у урбаним срединама око 11%; БДП по становнику износи 74% републичког просека, у односу на 133% у урбаним срединама; број телефонских линија на 1000 становника износи 284, а у урбаним 331; на 1 лекара долази 512 становника а у урбаним 370 (МПШВ, 2009: 6).

Степен сиромаштва знатно је израженији у руралним подручјима. Тако је у 2007. години 9,8% домаћинстава са овог подручја било сиромашно, према 4,3% у градовима. Иако је степен сиромаштва у периоду 2002-2007. смањен, разлике у сиромаштву ових подручја знатно су продубљене у периоду 2002-2007. године. Однос руралног према урбаном индексу сиромаштва порастао је са 1,6 на 2,3 у периоду 2002-2007. године, пошто се сиромаштво у руралним подручјима спорије смањивало него у урбаним (45% према 62%).<sup>4</sup> Услед светске економске кризе поново расте и стопа укупног сиромаштва<sup>5</sup>.

Основна делатност којом се становништво руралних подручја Србије бави је пољопривреда. У пољопривреди је ниска продуктивност. Највећи број газдинстава има мале поседе и производи само за сопствене потребе, док мале количине производа пласира на тржишту. Ипак, свестрани развој не може се заснивати само на овој делатности. Њега треба базирати на јасној развојној стратегији, заснованој на одрживом развоју руралне економије у целини, водећи рачуна о одрживости и очувању аутохтоних вредности сваке средине.

Развојне могућности руралних средина су различите и зависе од: *географског положаја и приступачности* (средине ближе урбаним насељима, важним саобраћајницама, прерађивачким капацитетима и тржишту имају развојне предности<sup>6</sup>); *природних услова и потенцијала* (надморска висина, клима, земљиште, шумски покривач, биодиверзитет, водни ресурси, рудно богатство), *људских и материјалних ресурса* (инфраструктура, привредни капацитети, број и стручност радне снаге, развијеност јавних служби, величина и морфологија насеља) и *социјалног капитала и интеракција*

<sup>3</sup> Према ОЕСД дефиницији руралних подручја (јединице локалне самоуправе са насељеношћу испод 150 становника на км<sup>2</sup>).

<sup>4</sup> <http://www.prsp.sr.gov.yu/kosu2007.jsp>

<sup>5</sup> Само у првом кварталу 2009. године број сиромашних у Србији повећан је за 60 хиљада (Р. Љајић, Министар за рад и социјалну политику, Политика, 3. јули 2009. године, стр. 12.).

<sup>6</sup> Већа приступачност и степен урбанизације најчешће је праћена и већом еколошком угроженошћу.

(културолошке особености, однос према традицији, модернизацији, хоризонтална и вертикална сарадња и др.).

Истраживања су показала да на нивоу производних фактора који их карактеришу, при имплицитној претпоставци располагања радом и капиталом, запосленост у региону одлучујуће одређују *капацитет локалних актера и њихове интеракције*, међусобно и са окружењем (Terluin, Post, 2001). Посебно је важна сарадња са окружењем, на које су локални актери упућени по више основа (размена роба и услуга, технологије и информација, миграција активног становништва и пензионера, инвестиције..). Сарадња локалне/регионалне/националне/ЕУ администрације у земљама чланицама, током конципирања, одлучивања, имплементације, оцене и контроле пројеката, садржаних у програмима руралног развоја, је неопходна, и то на начин који *охрабрује вертикални дијалог* (Law, 2009).

Позитивна искуства везана за LEADER програм/приступ<sup>7</sup> у ЕУ потврђују да су локалне стратегије развоја прави пут за остваривање целовитог развоја локалне заједнице. План стратегије руралног развоја 2009-2013. године предвиђа, у оквиру Осе 2, мере подршке припремама и спровођењу локалних развојних стратегија, уз могућност успостављања локалних акционих група у циљу будуће шире примене LEADER приступа, у периоду 2011-2013. године, уз напомену да се ради о новом приступу који захтева претходне припреме и изградњу капацитета.<sup>8</sup>

## **2. Улога локалних акционих група у програмирању одрживог развоја локалних заједница**

Стратешко планирање на локалном нивоу у Србији има кључну улогу у развоју општина. Процес израде стратешких развојних докумената је у току.

<sup>7</sup> Leader програм је, као једна од четири Иницијативе Заједнице, функционисао у програмском периоду 2000-2006. и охрабрујући примену оригиналних стратегија одрживог територијалног развоја, промовисао је пројекте диверсификације локалне економије на принципу партнерства, међурегионалне сарадње и размене искустава (Commission Notice 2000/C 139/05). У програмском периоду 2007-2013. Leader, као четврта оса политике руралног развоја ЕУ представља оквир за реализацију мера подршке руралном развоју (Reg. 1698/2005, Art. 61-65).

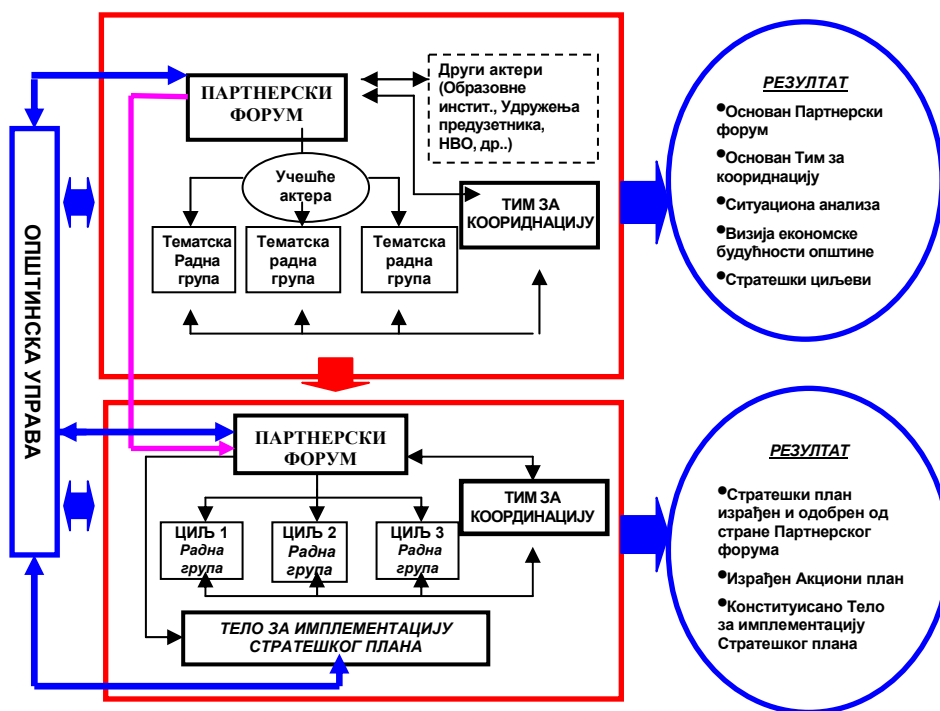
<sup>8</sup>Обухватају: мере техничке помоћи IPARD укључивању постојећих и будућих интересних група и релевантних државних власти у активности Европске мреже за рурални развој; мере подршке изградњи капацитета на локалном нивоу из прве компоненте IPA (помоћ транзицији и изградњи институција); и заједничке пројекте диверсификације руралне економије који укључују различите активности на локалном нивоу (МПШВ, 2009: 38-39).

При томе се препоручује коришћење партиципативног, bottom-up приступа, уз усклађивање стратешких циљева са националним стратешким развојним оквиром.

Досадашња искуства на локалном нивоу показала су разноликост примењених приступа и методологија у изради општинских развојних планова. Ипак, изван број, нарочито оних који су рађени у оквиру међународних донаторских програма (Светска банка/UNDP, Exchange програм ЕУ..), пратио је опште прихваћену методологију за интегрисано планирање локалног развоја, која у основи акцентира улогу локалног партнерства, састављеног од стејкхолдера из јавног, приватног и цивилног сектора, са унапред дефинисаном улогом у процесима развоја стратешког документа (шема 1).

Слика 1. Процес стратешког планирања: организациона шема

Figure 1 Strategic planning process: organization scheme



Извор: СО. Апатин. Стратегија одрживог развоја општине Апатин 2009-2019: 11.

Методолошки приступ се, наравно не може, нити треба у потпуности копирати, али у конкретним локалним срединама треба, како се наглашава у UNDP Водичу за његову примену, "користити, опрезно, аналогију у решавању ситуација у пракси."<sup>9</sup>

Основни методолошки оквир за интегрално планирање локалног развоја је опште прихваћен и састоји се од следећих, стандардизованих фаза:

**1. припремне**, која обухвата мобилизацију локалних актера и покретање процеса планирања;

**2. стратешке**, која обухвата социо-економску анализу, SWOT анализу, креирање визије и стратешких развојних циљева;

**3. тактичке**, у оквиру које се израђују секторски развојни планови – економског развоја, друштвеног развоја и унапређења животне средине, путем секторских SWOT анализа, дефинисања секторских развојних циљева, програма, мера и пројеката, и дефинисања индикатора и плана мониторинга и евалуације; и

**4. оперативне**, која обухвата разраду оквира за имплементацију (план имплементације, финансијски план и план развоја организационих капацитета и људских потенцијала).<sup>10</sup>

Дефинисање *локалног развојног тима* и успостављање *локалног развојног партнерства (форума)*, које окупља кључне актере локалне заједнице, представља најважнији корак у отпочињању успешног процеса стратешког планирања. Улога ових тела значајна је током читавог процеса израде стратегије, посебно током утврђивања стратешких развојних циљева. Из редова њихових чланова формирају се тематске радне групе, које су одговорне за утврђивање секторских оперативних циљева, програма, пројеката и мера. Партнерски форум и координациони, односно локални развојни тим представљају одличну основу за формирање локалних акционих група LEADER типа, њихово формализовање и етаблирање у локалној заједници, у циљу континуираног управљања одрживим локалним развојем путем партиципативног и иновативног, bottom-up процеса, карактеристичног за LEADER приступ.

У Србији се формирању локалних партнерстава још увек приступа ad hoc, у циљу реализације одређених програма или пројеката, или су она повезана са реализацијом средстава из одређеног извора финансирања. Ипак

<sup>9</sup> UNDP and SDC. 2009. Integrated Local Development Planning Methodology – UNDP BiH and SDC ILDP Project Publication, p. 6/111.

<sup>10</sup> Ibid, p. 9-10.

резултати деловања и ових неформалних партнерстава су видљиви. Позитивни примери прилива страних инвестиција у општине са развијеним социјалним капиталом, попут општине Коцељева, и заинтересованост за учешће у новом циклусу Exchange програма (Exchange 3 – за период 2010-2013.)<sup>11</sup> сведоче о мењању става локалних заједница и јачању јавне свести о значају који развој локалног партнерства може имати за унапређење територијалног капитала и конкурентске позиције средине у којој партнерство делује.

Тај, тзв. *Пигмалион ефекат* препознат је и у функционисању LEADER локалних акционих група у ЕУ – и када је основни разлог за њихово формирање био ограничен на обезбеђење услова за прибављање средстава из LEADER фонда, тако успостављено партнерство настављало је да аутономно функционише и, временом, прераста у нови квалитет. Партнери постају део територијалног система управљања, свесни чињенице да се различите мере и акције у локалној заједници могу успешно спровести само методом стратешке интеграције (Lukesch, 2007: 7).

### 3. Мрежа за подршку руралном развоју

У очекивању реализације подршке изградњи капацитета за примену LEADER приступа<sup>12</sup> МПШВ финансира функционисање *Мреже за рурални развој*.

Мрежа за подршку руралном развоју, између осталог, има за задатак да, путем регионалних и подручних центара, формира основу за успостављање и ефикасно функционисање локалних акционих група, које ће се старати о утврђивању и спровођењу локалних развојних стратегија.

Са формирањем Мреже и финансирањем њених активности отпочело се 2007. године. У 2010. години за ове намере у буџету је резервисано 45

---

<sup>11</sup> Пројекат EuropeAid/130241/C/ACT/RS, <http://www.skgo.org/projects/65>.  
[http://www.skgo.org/files/fck/File/List%20of%20applications%20received\\_call2\\_Step%201.pdf](http://www.skgo.org/files/fck/File/List%20of%20applications%20received_call2_Step%201.pdf)

<sup>12</sup> Пројекат EuropeAid/129135/C/SER/RS 07SER01/32/31 *Capacity Building for the Establishment and Implementation of a LEADER Initiative in the Republic of Serbia*, <http://www.europa.rs/code/navigate.php?Id=1295> је одобрен за реализацију током 2011-2012.

милиона динара.<sup>13</sup> Мрежу тренутно чини 16 регионалних центара, у оквиру којих функционише 140 подручних канцеларија (слика 1).

Слика 1. Мрежа руралних центара



*Регионални центри за подршку руралном развоју* успостављају подручне центре у општинама на територији коју покривају, координирају њихов рад и успостављају функционалну сарадњу између Министарства, центара за рурални развој, локалних самоуправа и потенцијалних развојних партнера; организују и спроводе обуку за подручне центре, рурално становништво и носиоце руралног развоја; редовно информишу јавност о активностима које спроводе регионални и подручни центри за рурални развој; и покрећу иницијативе за формирање локалних партнерстава.

*Кључна улога Регионалних центара је да врше координацију активности и мониторинг за подручје које покривају.*

<http://www.minpolj.gov.rs/download/radno1.pdf>

*Подручни центри за рурални развој* су у обавези да: упознавају заинтересоване кориснике са активностима које предузима Министарство у области пољопривреде и руралног развоја (трибине, радионице, директни контакт на местима окупљања руралне популације, медијски наступи), под надзором регионалног центра; прикупљају информације са терена од значаја за активности Министарства; остварују пуну сарадњу са стручним пољопривредним службама на терену; и достављају извештаје о свом раду надлежном регионалном центру.

Применом PLA/PRA методологије,<sup>14</sup> центри уводе чланове локалне заједнице у развојни процес а то подразумева упознавање са новим

<sup>13</sup> МПШВ. 2010. Информација о сету уредби за рурални развој, <http://www.minpolj.gov.rs/postavljen/126/Paket%20ruralni%20razvoj.pdf>; Сл. гласник РС, 17/2010.

информацијама, другачијим начином сагледавања ствари, чињеница и околности, све у циљу поспешивања развоја дате средине. Технички посматрано, ова метода је доста једноставна и спроводи се применом тзв. PRA средстава, која се састоји од неколико фаза: представљања ситуације у селу; сагледавања временске линије – искустава из прошлости као основе за будућност; класификације домаћинства према изворима прихода; сачињавања мапе природних и створених ресурса којима село располаже; израде сезонског календара (клима, динамика активности, прихода и расхода у току године) и категоризације домаћинства према животном стандарду (домаћинства изнад просека, просечна, старачка и самачка домаћинства). Из таквог приступа проистичу и најповољнији развојни правци, мере којима се остварују, као и актери који на томе треба да се ангажују.

ПЛА метода је погодна и за долажење до предузетничких идеја, али и до охрабрења да се прихвати ризик. Обе ове слабости (недостатак предузетничких идеја, као и прихватање ризика) су изражене у готово свим селима Србије. Добијени резултати сублимирају се у виду тзв. идентификационе карте села<sup>15</sup>, која се доставља ресорном министарству и служи за сагледавање развојних потенцијала и ограничења одређених типова српских села, као основе за прилагођавање политике подршке пољопривреди и руралном развоју.

Према извештајима са терена<sup>16</sup>, мрежа је добро прихваћена од стране корисника, пре свега сеоског становништва, локалне заједнице и осталих чинилаца руралног развоја. Успостављена је двосмерна комуникација и поверење између Министарства и крајњих корисника. Истиче се потреба интензивнијег организовања: обуке, нарочито за млађе фармере ради оспособљавања за управљање фармом и/или заснивање активности у другим делатностима, као и студијских путовања и посета успешним газдинствима у земљи и иностранству. То би помогло њиховом осамостаљењу у пословању, јачању самопоуздања за увођење иновација и диверзификацију активности. У мрежи, отвореној за ширење и јачање, још увек је присутан мали број партнера. Наиме, главни партнери на терену су пољопривредни произвођачи. Подршка локалне самоуправе углавном је организационо-вербалне природе<sup>17</sup>. Истиче се добра сарадња са стручним пољопривредним службама.

<sup>14</sup> Participatory Learning and Action (учешће, учење, деловање); Participatory Rural Appraisal (рурална процена на бази учешћа).

<sup>15</sup> <http://www.ruralinfosrbia.rs/index.php/component/content/article/120-id-karte>.

<sup>16</sup> <http://www.ruralinfosrbia.rs/index.php?l=1>;

<http://www.raris.org/download/prezentacija/Prezentacija%20RRC%20Zajecar.pdf>.

<sup>17</sup> Подршка локалне самоуправе повећана је образовањем општинских фондова за развој пољопривреде, уз подршку буџетских средстава са нивоа Републике.



Очекује се да процес умрежавања формира добру основу за оснивање локалних акционих група (ЛАГ), које би представљале институционални оквир за коришћење средстава из IPA(RD) фондова ЕУ на локалном нивоу (Porović et al., 2009: 580). Потребно је, најпре, идентификовати потенцијалне партнере у датој локалној средини а затим приступити њиховом повезивању. Притом је од посебног значаја упознавање са позитивним искуствима из других средина Србије, ЈИЕ и ЕУ.<sup>18</sup>

### Закључак

Проблеми на нашем селу су вишедимензионални, па као такви захтевају потпуно ангажовање свих заинтересованих субјеката. Највећа одговорност је на локалној заједници. Она мора да зна шта може и да то заиста хоће. Координација, која није јача страна наше праксе, треба да буде у великој мери заступљена, а да сукобе, сујете, и апатију замене сарадња и солидарност у заједничком интересу. Сопственим активностима заједница треба да се ослободи потребе за помоћи са стране, али тамо где је неопходна, за њу се треба организовано залагати.

Деловањем по принципу одоздо према горе, као и међусобним повезивањем свих заинтересованих, како по хоризонтали (међусекторско повезивање), тако и по вертикали (учесници локалног, регионалног и националног нивоа), може се ослободити скривена енергија, која би обезбедила и унапредила одрживи рурални развој локалне заједнице.

Имплементација програма развоја локалних заједница према LEADER приступу посебно је интересантна земљама кандидатима за чланство у Унији, у којима, током предприступног периода, развојни пројекти бивају иницирани од стране међународних донатора на локалном нивоу, те захтевају ефикасан одговор локалних актера.

### Литература

1. Влада Републике Србије. (2007). Стратегија за смањење сиромаштва - Ко су сиромашни у Србији? Подаци за 2007., <http://www.prsp.sr.gov.yu/kosu2007.jsp>;

---

<sup>18</sup> Успостављањем сарадње са Сталном радном групом за рурални развој Југоисточне Европе - SWG RRD, (<http://www.seerural.org/>) и Европском мрежом за рурални развој (*European Network for Rural Development-ENRD*) (Suní, 2009: 43).

2. Вукадиновић Ана, Б. Милић, Г. Montelatici, Паштровић Горан. (2009). Приручник за методологију парципативног учења и деловања ПЈА/ПРА, <http://search.incredimail.com/?q=Participacija%2C+u%2C%8Denje+i+delovanje&lang=english&source=051999011>;
3. Law Martin (2009). "Overview of set up of national and regional networks and first identification of challenges". Capacity Building for National Rural Networks Seminar The Challenges of National Rural Networks to Efficiently Support the Implementation of EU Rural Development Policy, 30-31 March 2009, Brussels;
4. Lukesch Robert. (2007). The LAG – Handbook. A guide through the stunning world of local action groups. Leader+ Observatory Contact Point, Brussels;
5. Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде. (2010). Информација о сету уредби за рурални развој, <http://www.minpolj.gov.rs/postavljen/126/Paket%20ruralni%20razvoj.pdf>;
6. Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде. (2009). План стратегије руралног развоја 2009-2013, <http://www.minpolj.sr.gov.rs/>;
7. Popović Vesna, Branko Katić, Jelena Živanović Miljković. (2009). "Rural Development Network and Territorial Competitiveness". 113th Seminar of the European Association of Agricultural Economists (EAAE) – *The role of knowledge, innovation and human capital in multifunctional agriculture and territorial rural development*. Thematic Proceedings, page 575-582;
8. Службени гласник РС, 17/2010. Уредба о расподели и коришћењу подстицајних средстава за организовање и јачање капацитета мреже за рурални развој у 2010.;
9. СО Апатин. (2009). Стратегија одрживог развоја општине Апатин 2009-2019;
10. Terluin, I., J. Post. (2001). "Strategies towards Territorial Development in Rural Europe". In *Policy Experience with Rural Development in a Diversified Europe*. Ancona. 73rd Seminar of EAAE;
11. UNDP and SDC. 2009. Integrated Local Development Planning Methodology – UNDP BiH and SDC ILDP Project Publication, <http://www.undp.ba/upload/publications/>;
12. Суни Цастин. (2009). *Јачање руралног социјалног капитала и мрежа*. UNDP Србија, Центар за инклузивни развој;

13. Commission Notice to the Member States of 14 April 2000 laying down guidelines for the Community Initiative for rural development (Leader<sup>+</sup>), 2000/C 139/05;
14. COUNCIL REGULATION (EC) No 1698/2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), OJ L 277;

Примљено: 20.12.2010.

Одобрено: 25.03.2011.

UDC: 711.3:342.553

## **RURAL DEVELOPMENT IN SERBIA AND THE LOCAL COMMUNITIES**

Vesna Popović, Ph.D, Branko Katić, M.Sc., Mirjana Savić, Ph.D.  
Institute of Agricultural Economics, Belgrade, Serbia

### **Summary**

Rural areas encompass the most part of Serbia and they are very heterogenous in relation to natural conditions for development, production capacities, employment, infrastructure, income and standard of living.

Being a bottom-up approach, rural development focuses on local actors, i.e. local agents that have an interest in the development of an identified territory. Rural development policy recognizes the necessity of capacities building for local development strategies elaboration and implementation. Recently established Rural Development Support Network (RDSN), with its regional and municipalities' centers should make the RD policy more effective.

**Key words:** rural development, local action groups, rural development support network, local communities.

### *Author's address:*

Dr Vesna Popović  
Institut za ekonomiku poljoprivrede  
Volgina 15  
11000 Beograd  
Republika Srbija  
e-mail: [vesna\\_p@mail.iep.bg.ac.rs](mailto:vesna_p@mail.iep.bg.ac.rs)