

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/341135558>

# Značaj pravne regulative u oblasti ruralnog razvoja Srbije

Article · January 2014

---

CITATION

1

READS

325

3 authors, including:



Jelena Matijašević

University Business Academy in Novi Sad

164 PUBLICATIONS 222 CITATIONS

SEE PROFILE

UDK: 338.43

ISSN 0350-5928 (Print)

ISSN 2335-0776 (Online)

# **AGROEKONOMIKA**

**Godina 43. Broj 63-64**

**Novi Sad, 2014.**

## ZNAČAJ PRAVNE REGULATIVE U OBLASTI RURALNOG RAZVOJA SRBIJE

*Matijašević-Obradović Jelena<sup>1</sup>, Kuzman Boris<sup>2</sup>, Kovačević Maja<sup>3</sup>*

### *Rezime*

*Koncept ruralnog razvoja krajem prošlog veka dobija na značaju i u razvijenim i u zemljama u razvoju, uključujući Srbiju. Rad nakon predstavljanja osnovnih postulata ruralnog razvoja u Evropskoj uniji, a potom i Srbiji, analizira pravnu regulativu koja uređuje oblast ruralnog razvoja u Srbiji. Ruralni razvoj je svakako deo koncepta nove razvojne filozofije Evropske unije. Ruralne oblasti u Srbiji se razlikuju u ekonomskom, društvenom i demografskom smislu. Rad se bavi prednostima ali i slabostima ruralne ekonomije Srbije, kao i šansama i pretnjama ruralne ekonomije Srbije. Cilj ruralnog razvoja podrazumeva ubrzanje i ujednačenje razvoja ruralnih sredina u opštinama i regionu, kroz angažovanje, izgradnju i unapređenje kapaciteta lokalne zajednice i kroz obezbeđenje dvosmernog protoka informacija između centralnog i lokalnog nivoa. Značajnu podršku ruralnom razvoju u Srbiji pruža Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju, a strateški bitne aktivnosti u ovoj oblasti inkorporisao je Nacrt Strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014-2024. Oba dokumenta su analizirana u radu.*

*Ključne reči: ruralni razvoj, Evropska unija, Republika Srbija, pravna regulativa Srbije u oblasti ruralnog razvoja*

### **1. Uvod**

Pojam ruralnog razvoja sreće se u privrednoj praksi poslednjih nekoliko decenija, i predstavlja značajan izazov i za razvijene i za zemlje u razvoju. Koncept ruralnog razvoja Srbije treba da doprinese smanjenju pritiska na urbane sredine i ravnomernom razvoju zemlje. Intervencijama država treba omogućiti razvoj drugih

---

<sup>1</sup> Dr Jelena Matijašević-Obradović, docent, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe u Novom Sadu, Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu; e-mail: jela\_sup@yahoo.com – kontakt autor;

<sup>2</sup> Dr Boris Kuzman, Naučni saradnik, Institut za ekonomiku poljoprivrede, Volgina 15, 11060 Beograd, Telefon: +381 63 590 129, E-mail: kuzmanboris@yahoo.com

<sup>3</sup> Dr Maja Kovačević, docent, Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment u Novom Sadu, Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu.

sadržaja iz domena poljoprivredne proizvodnje, industrije, usluga, turizma i zanatstva.

Prema Đorđević-Milošević i Milovanović (2012), krajem prošlog veka koncept ruralnog razvoja dobija na značaju i u razvijenim i u zemljama u razvoju, uključujući Srbiju. Pogled na politiku društveno-ekonomskog razvoja u celini se drastično menja. U fokusu je ne samo prevazilaženje regionalnih dispariteta i razlika između urbanog i ruralnog razvoja već i koordinacija razvoja poljoprivrede i drugih delatnosti i usluga u ruralnim područjima, da bi se osigurao bolji kvalitet života i unapredio životni standard stanovništva racionalnim korišćenjem resursa i njihovim očuvanjem za buduće generacije. Ovaj integralni pristup je danas osnova svih razvojnih politika država EU, čijem članstvu Srbija teži.

Cilj rada je da nakon predstavljanja osnovnih postulata ruralnog razvoja u Evropskoj uniji, a potom i Srbiji, analizira pravnu regulativu koja uređuje oblast ruralnog razvoja u Srbiji. Uvek je interesantno proučiti pristup jedne države u oblastima bitnim i za njen interni razvoj, ali i bitnim u odnosu sa drugim državama i nadnacionalnim – regionalnim ili međunarodnim tvorevinama (poput Evropske unije). A ruralni razvoj je svakako deo koncepta nove razvojne filozofije EU, koja je uveliko zaživela u ovoj moćnoj regionalnoj integraciji.

## **2. Ruralni razvoj Evropske Unije**

Politika ruralnog razvoja Evropske Unije razvijala se od politike koja se bavi strukturnim problemima poljoprivrednog sektora, ka politike koje se bavi višestrukoum ulogom poljoprivrede u društvu, odnosno, sa izazovima sa kojima se susrećemo u širem ruralnom kontekstu.

Oko 57% stanovništva EU živi u ruralnim oblastima, koje obuhvataju preko 90% teritorije Unije. Prosečna gustina naseljenosti je od 38 stanovnika/km<sup>2</sup> u pretežno seoskim regijama, do 125 u naglašeno seoskim regijama i 614 u pretežno urbanim regijama. U udaljenijim ili retko naseljenim oblastima, kao što je severni deo Finske, gustina može biti čak i 2 stanovnika/km<sup>2</sup>. Ruralne oblasti se po karakteru izuzetno razlikuju: od prigradskih seoskih područja, do pašnjaka na visokim planinama; od mediteranskih maslinjaka i vinograda Portugala, do pašnjaka u tundrama Laponije. Ruralne oblasti su veoma bogate i raznovrsne po zastupljenom predeonom diverzitetu i kulturnom nasleđu, i ogroman su rezervat ljudskih veština i energije. Ruralne oblasti Evrope obezbeđuju veći deo evropske hrane, drvne građe i sl. Ruralna ekonomija Evrope je vrlo raznovrsna, kao i lokalne zajednice koje na njoj zasnivaju svoj opstanak. Ruralne oblasti su i prostor za rekreaciju evropskih građana i domaćin rastućem broju turista, kako lokalnih, tako i onih inostranih (Đorđević-Milošević i Milovanović, 2012).

Prema Miliću (2011), Evropska unija definiše ruralni razvoj kao multifunkcionalni koncept u kome ruralni razvoj, u odnosu na opšte društveni, ima četvorostruku ulogu:

- ekonomsku ulogu - ruralna područja obezbeđuju hranu i druge sirovine poljoprivrednog porekla za narastajuće potrebe stanovništva uz ostvarivanje konkurentnog dohotka. Poznat je pojam „seljačka ekonomija“, koja predstavlja društveno uređen

sistem porodičnih gazdinstava u kojem je proizvodnja u porodičnim gazdinstvima dominantan tip proizvodnje;

- ekološku ulogu - ruralna područja su pogodna za održivo gazdovanje prirodnim resursima (zemljište, voda, šume), odnosno očuvanje prirode i životnog ambijenta čija je osnovna karakteristika održivost;

- kulturološku ulogu – ruralnu zajednicu obeležava specifičnost kulturnog okvira. Karakteristike konkretne seoske zajednice su specifične, često se ne mogu upoređivati i ne možemo ih smatrati reprezentantom širih društvenih celina – celokupnog ruralnog društva. Kulturno nasleđe ruralnih sredina veoma je bogato i ima širi, nacionalni i međunarodni značaj. Kulturološki aspekt ruralnog razvoja dobija sve veći i kada je reč o definisanju ekonomskih potencijala ruralnog područja i ruralnih zajednica;

- sociološku ulogu – ruralna područja su poseban tip društvenog sistema u kome ljudi osećaju dublju bliskost i veze sa drugim članovima i područje prepoznaju kao mesto zajedničke brige i delovanja. Ovaj sistem je dugotrajan, ima kontinuitet i očekuje se da opstane. Aktivnosti zajednice zavise od međusobne saradnje sa minimalnim korišćenjem sankcija ili prinuda. Sistem je multifunkcionalan. Očekuje se da ostvaruje različite proizvode / usluge i da bude usklađen sa mnogim dimenzijama međusobnog delovanja.

EU je u poslednjoj deceniji prošlog veka započela radikalnije reforme Zajedničke agrarne politike - CAP-a (Common Agricultural Policy, CAP) i modifikaciju sistema agrarne politike. Uvedena su direktna davanja, a politika ruralnog razvoja postala je drugi stub poljoprivredne politike. Agenda 2000 (Agenda 1997) uvela je nova pravila finansiranja, izvršila reorganizaciju mehanizma finansiranja i uvela decentralizovan pristup fondovima. Nova rešenja reformisane CAP u domenu ruralnog razvoja poštuju specifičnosti i nasleđene strukturne probleme novih članica EU, što im daje mogućnost da svoj agrarni sektor prilagode novom ekonomskom i privrednom ambijentu. Agrarni savet EU usvojio je 2005. godine fundamentalnu reformu politike ruralnog razvoja za period 2007-2013. godina. Uspostavljena su dva nova fonda: Evropski garantni fond u poljoprivredi, EAFG i Evropski fond za ruralni razvoj, eAFRD. Strateški pristup EU usmeren je na poboljšanje implementacije programa podrške ruralnom razvoju i fokusira se na zapošljavanje, konkurentnost i inovacije u ruralnim područjima. Za pružanje pomoći zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima za članstvo u Uniju uspostavljen je novi okvir, Instrument za pretpri- stupnu pomoć, IPA. Peta komponenta IPA odnosi se na ruralni razvoj i namenjena je zemljama kandidatima da bi se pripremile za implementaciju i upravljanje CAP-om (Janković, 2009).

### **3. Ruralni razvoj Srbije**

Republika Srbija predstavlja izrazito ruralnu zemlju, sa poljoprivrednom proizvodnjom kao dominantnom privrednom granom. Postoje različite klasifikacije i podaci, ali okvirno oko 70-80% teritorije Republike Srbije čini ruralno područje (Glavaš-Trbić, et.al. 2010). Ruralne oblasti su opterećene dugoročnim problemima kao što su: starenje stanovništva, migracija u urbana područja, nedovoljne investicije, domina-

ntnost poljoprivrede (kao osnovne ekonomske aktivnosti), zapošljavanje, obrazovanje, udaljenost od potencijalnih tržišta i dr. Adekvatno rešavanje problema ruralnih oblasti može da omogući zaokret ka integralnom pristupu održivom razvoju u odnosu na ranije dominantni – sektorski pristup (Đekić, et.al. 2011).

Ruralne oblasti u Srbiji se razlikuju u ekonomskom, društvenom i demografskom smislu. Razlika je uslovljena njihovim geomorfološkim karakteristikama (planske, brdske, ravničarske oblasti), promenama u broju stanovnika, ekonomskoj strukturi, infrastrukturi, uslovima sredine, dostupnosti saobraćaja, itd. U nastojanju da se identifikuju njihove prednosti i slabosti, putem klaster analize izrađena je tipologija ruralnih oblasti u okviru pripreme Plana strategije ruralnog razvoja. Klaster analizom su identifikovane četiri homogene grupe opština - regiona, kao reprezentativni tipovi ruralnih oblasti u Srbiji:

1.) Region 1 – Visoko produktivna poljoprivreda i integrisana privreda – ovaj region ima povoljne zemljišne i klimatske uslove kao i odgovarajuću strukturu poljoprivredne proizvodnje kojom dominiraju delatnosti sa intenzivnijim korišćenjem kapitala u odnosu na druge ruralne oblasti Srbije. U poređenju sa ostalim delovima Srbije, ovaj region poseduje adekvatno razvijen ljudski potencijal, izraženo preduzetništvo, dovoljno diverzifikovan sektor industrije i dobro razvijenu fizičku i ekonomsku infrastrukturu; kao posledica toga ovaj region ima povoljnije društveno-ekonomske pokazatelje ukupnog ekonomskog razvoja, integrisaniju i napredniju privredu.

Opštine koje pripadaju regionu 1 su: Sombor, Subotica, Bačka Topola, Kula, Odžaci, Kanjiža, Novi Kneževac, Čoka, Senta, Apatin, Bač, Mali Idoš, Ada, Kikinda, Novi Bečej, Bečej, Srbobran, Vrbaš, Bačka Palanka, Bački Petrovac, Beočin, Žabalj, Zrenjanin, Titel, Inđija, Irig, Šid, Sremska Mitrovica, Ruma, Pećinci, Vladimirci, Bogatić, Nova Crnja, Žitište, Sečanj, Plandište, Opovo, Kovačica, Alibunar, Vršac, Bela Crkva i Kovin.

2.) Region 2 – Sektori privrede tipični za manja urbana područja sa poljoprivredom u kojoj se intenzivno koristi radna snaga - ovaj region obuhvata okolinu urbanih centara i većih gradova. Opšta ekonomska struktura i stopa produktivnosti određenih sektora su povoljniji u ovom regionu u poređenju sa drugim delovima centralne Srbije. Uzimajući u obzir blizinu ovog regiona tržištu sa velikim brojem potrošača, struktura poljoprivredne proizvodnje je usmerena ka intenzivnoj poljoprivrednoj proizvodnji voća, povrća i proizvoda životinjskog porekla.

Opštine koje pripadaju regionu 2 su: Loznica, Koceljeva, Ub, Lajkovac, Valjevo, Mionica, Ljig, Arandelovac, Topola, Smederevska Palanka, Velika Plana, Žabari, Svilajnac, Lapovo, Batočina, Rača, Gornji Milanovac, Požega, Arilje, Lučani, Kraljevo, Knić, Vrnjačka Banja, Trstenik, Rekovac, Varvarin, Čičevac, Paraćin i Čuprija.

3.) Region 3 – Privredne grane usmerene ka korišćenju prirodnih resursa, uglavnom planinske oblasti – prema svojim geografskim karakteristikama ovaj region je veoma heterogen. Njegova ekonomska struktura se zasniva na eksploataciji bogatih prirodnih resursa – rudarstvu i poljoprivredi. Nepovoljni demografski trendovi su posebna

karakteristika ove oblasti. Ovaj region obuhvata teritoriju Srbije koja ima najvišu stopu ruralnog siromaštva i ukupne nezaposlenosti.

Opštine koje pripadaju regionu 3 su: Veliko Gradište, Malo Crniće, Golubac, Petrovac, Kučevo, Majdanpek, Kladovo, Negotin, Bor, Žagubica, Despotovac, Boljevac, Zaječar, Knjaževac, Soko Banja, Ražanj, Aleksinac, Svrlijig, Bela Palanka, Pirot, Dimitrovgrad, Babušnica, Gadžin Han, Vlasotince, Crna Trava, Surdulica, Vladičin Han, Vranje, Bujanovac, Preševo, Trgovište, Bosilegrad, Lebane, Medveđa, Bojnik, Kuršumlija, Blace, Prokuplje, Žitorađa, Merošina i Doljevac.

4.) Region 4 – Veliki turistički kapaciteti i loša poljoprivredna struktura – Ovaj region predstavlja onaj deo Srbije koji ima najveći turistički potencijal i najveću stopu učešća tercijalnog sektora u ekonomskoj strukturi. Struktura poljoprivrede je prilično nerazvijena i uglavnom je zasnovana na korišćenju prirodnih resursa, posebno kod ishrane stoke.

Opštine koje pripadaju regionu 4 su: Mali Zvornik, Krupanj, Osečina, Ljubovija, Bajina Bašta, Kosjerić, Užice, Čajetina, Priboj, Prijepolje, Nova Varoš, Ivanjica, Sjenica, Tutin, Novi Pazar, Raška, Brus i Aleksandrovac (Plan Strategije ruralnog razvoja 2009-2013).

Prema Jankoviću (2012), u pristupu ruralnom razvoju nužno je, pre svega, uvažiti stav da se radi o društvenom procesu koji je dugoročan i različit od dosadašnjih prilično uprošćenih centralizovanih modela planiranja ruralnog razvoja i u bliskoj vezi je sa pitanjima koje društvena teorija danas pokušava da problematizuje: pitanjima regionalnog razvoja i decentralizacije, odnosno, pitanjima (neo)endogenog i teritorijalnog razvoja; problematikom održivog razvoja u socio-ekonomskom, ekološkom i svakom drugom smislu; mrežama odnosa relevantnih institucija i aktera; različitim strategijama života i rada poljoprivrednih gazdinstava i domaćinstava (farmerskih sistema); pitanjima nivoa i načina participacije, uloge civilnog društva, socijalnog kapitala, značaja socijalne inkluzije, borbe protiv (ruralnog) siromaštva i slično.

U narednim tabelama prikazana je situacija ruralne ekonomije u Srbiji, a prema Nacrtu strategije ruralnog razvoja 2010-2013.

Uzevši u obzir da ruralna područja zauzimaju oko 85% teritorije Srbije i da ruralno stanovništvo čini više od polovine ukupnog stanovništva, evidentna je potreba za daljim investiranjem u ove oblasti sa ciljem poboljšanja društvenih i ekonomskih uslova, kako u izolovanim ruralnim područjima koja se suočavaju sa tendencijom depopulacije, tako i u prigradskim područjima. Investiranje u razvoj ruralne ekonomije i lokalnih zajednica je vitalni faktor u cilju poboljšanja kvaliteta života u ruralnim sredinama putem poboljšanog pristupa javnim uslugama, izgradnjom infrastrukture i povoljnijeg poslovnog okruženja. Dosadašnje strano investiranje nije bilo povoljno za ruralni razvoj i ima prostora za povećanje. Prema podacima iz Pregleda RS, 2012, u periodu 2001-2011. godine ukupne strane direktne investicije (SDI) u Srbiji iznosile su oko 17 milijardi evra (ili oko 15 milijardi neto), od čega je oko 40% investirano u procesu privatizacije privrede i sektora finansija. Navedeni iznos ni izdaleka nije bilo dovoljan za vidljiv oporavak privrede, posebno industrije, jer je oko

35% ukupnog priliva SDI bilo usmereno u sektore nerazmenljivih dobara i usluga, a samo oko 15% ukupnih SDI bile su tzv. grinfild investicije - investicije za koje se sa poslom počinje potpuno od početka, bez prethodne infrastrukture, poslovnih prostora i radnika (Kostić-Stanković, 2013).

**Tabela 1. Prednosti i slabosti ruralne ekonomije Srbije (prema Nacrtu strategije ruralnog razvoja 2010-2013)**

**Table 1. Advantages and weakness of rural economy of Serbia**

<b>Prednosti</b>	<b>Slabosti</b>
<p><i>Prirodne/klimatske</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Srbija je jedna od pet evropskih centara biodiverziteta</li> <li>- Graniči se sa četiri zemlje članice EU</li> <li>- Posедуje predele izuzetnih prirodnih odlika</li> <li>- Veliki broj banja i termalnih izvora</li> <li>- Šume, reke, jezera, mogućnost lova, ribolova</li> </ul> <p><i>Trgovinske/komercijalne</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Usmerenost poljoprivrednih gazdinstava ka izvozu</li> <li>- Sirovine osigurane domaćom proizvodnjom</li> </ul> <p><i>Strukturne/stav društva</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pojedine snažne domaće kompanije</li> <li>- Potencijali za seoski turizam i druge specijalizovane oblike turizma</li> <li>- Dinamični proizvođači specijalizovanih proizvoda</li> <li>- Očuvana lokalna tradicija i seoski predeli</li> </ul> <p><i>Regulatorne/političke</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Postoje sistemi oznaka kvaliteta za neke proizvode</li> <li>- Status zemlje potencijalnog kandidata za ulazak u EU</li> </ul>	<p><i>Prirodne/klimatske</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Neadekvatno upravljanje otpadom</li> <li>- Ekstremne klimatske pojave poslednjih godina (suše, poplave i sl.)</li> <li>- Starenje stanovništva i depopulacija ruralnih oblasti</li> </ul> <p><i>Trgovinske/komercijalne</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nerešeni imovinsko-pravni odnosi u seoskim domaćinstvima (nedostatak katastarsa)</li> <li>- Nedostatak preduzetništva i stručnosti u ruralnim oblastima</li> <li>- Slabo polje istraživanja i razvoja u mnogim kompanijama</li> <li>- Malo domaće tržište</li> <li>- Slaba diverzifikacija delatnosti u pogledu ruralne ekonomije</li> <li>- Visoka stopa inflacije u poređenju sa EU</li> </ul> <p><i>Strukturne/stav društva</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nedostatak obima proizvodnje u poređenju sa konkurentima na svetskom tržištu</li> <li>- Nedostatak novog nacionalnog prostornog plana</li> <li>- Neadekvatna infrastruktura (posebno u ruralnim oblastima)</li> <li>- Nizak nivo obrazovanja i obučavanja u ruralnim oblastima</li> <li>- Visoka stopa nezaposlenosti u ruralnim oblastima</li> </ul>

*Izvor: Kostić Stanković Milica (2013): Marketing i ruralni razvoj – primena marketinga u funkciji uspešnog privlačenja stranih investicija u ruralna područja Srbije, Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije, Beograd*

Za Srbiju, proces pridruživanja Evropskoj Uniji predstavlja ogroman izazov. Faktori koji degradiraju status Srbije vezani su za "ad hoc" koncept agrarne politike, nedostatak baze kapitala, centralizovan sistem javnih finansija i manjak finansijskih resursa na regionalnim i opštinskim nivoima, variranje obima i kvaliteta sirovinске proizvodnje, slab bankarski sistem, sporu izgradnju privredne infrastrukture, te sporo prilagođavanje zakonodavnog okvira (Drobnjaković, 2012).



Adekvatno rešavanje problema ruralnih oblasti može omogućiti usmeravanje na aspekt integralnog pristupa održivom razvoju, a na račun ranijeg, sektorskog pristupa. U ovom procesu poboljšanje konkurentnosti ruralnih oblasti ima veliku ulogu. Da bi pak ovaj korak usledio, potrebno je promovisati održivi ruralni razvoj i stvoriti nove mogućnosti zaposlenja, dalje, poboljšati uslove poslovanja, naročito kroz uvođenje i primenu savremenih informaciono-komunikacionih tehnologijom. U kontekstu rečenog veoma je bitna i podrška nepoljoprivrednim aktivnostima u ruralnim oblastima, ali i adekvatna interaktivna usmerenost poljoprivrednih i nepoljoprivrednih aktivnosti.

**Tabela 2. Šanse i pretnje ruralne ekonomije Srbije (prema Nacrtu strategije ruralnog razvoja 2010-2013)**

Šanse	Pretnje
<p><i>Prirodne/klimatske</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prilike za bolju zaštitu prirodne sredine</li> <li>- Podsticaji poljoprivrednicima u cilju zaštite životne sredine</li> </ul> <p><i>Trgovinske/komercijalne</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sve veće međunarodno tržište turizma, seoskog/eko turizma itd.</li> <li>- Novi trendovi stvaraju nove tržišne politike, npr. sve veća potražnja za organskim i nacionalnim prehrambenim proizvodima i tradicionalnim prehrambenim proizvodima sa oznakom geografskog porekla</li> <li>- Moguća konkurentna prednost koja proizilazi iz zahteva koji se tiču bezbednosti hrane, zaštite životne sredine i dobrobiti životinja</li> <li>- Prilike za različite oblike turizma i rekreacije</li> <li>- Razvoj malih i srednjih preduzeća i preduzetništva u ruralnim oblastima</li> </ul> <p><i>Strukturne/stav društva</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Udruživanje preduzeća stvara dobru priliku za povećanje obima na polju proizvodnje, prerade i plasmana proizvoda/trgovine</li> <li>- Bolja diverzifikacija ruralnih oblasti</li> <li>- Dostupnost IPA fondova za adekvatna ulaganja</li> <li>- Prekogranična saradnja i međunarodni projekti</li> </ul>	<p><i>Prirodne/klimatske</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Smanjivanje površina pod šumama</li> <li>- Uništavanje životne sredine</li> </ul> <p><i>Trgovinske/komercijalne</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Brze promene u trendovima potrošnje</li> <li>- Sve veća konkurencija na međunarodnim tržištima</li> <li>- Nedostatak radne snage u nekim specijalizovanim delatnostima ruralne ekonomije (npr. u turizmu)</li> <li>- Pritisak na marže profita od strane multinacionalnih kompanija</li> <li>- Troškovi i poteškoće osnivanja novih firmi</li> <li>- Pojavljivanje snažnih međunarodnih brendova na integrisanom evropskom tržištu može predstavljati pretnju srpskim uslužnim delatnostima</li> </ul> <p><i>Regulatorne/političke</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sve više zastoja na polju razvoja infrastrukture</li> <li>- Sve oštrija ograničenja u pogledu zaštite životne sredine</li> <li>- Problemi pristupa tržištima zbog brige o bezbednosti i higijeni</li> </ul>

*Izvor: Kostić Stanković Milica (2013): Marketing i ruralni razvoj – primena marketinga u funkciji uspešnog privlačenja stranih investicija u ruralna područja Srbije, Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije, Beograd*

Polazna osnova i solidan temelj mera koje će dalje biti primenjivane u cilju unapređenja ruralnog razvoja, obezbeđivanja podrške ruralnom razvoju, trasiranja pravca budućih reformi poljoprivrednog sektora, kao i drugih bitnih aktivnosti u navedenim oblastima, jesu aktuelni zakonski tekstovi, ali i razvojni ciljevi i prioritete određeni uz puno uvažavanje principa održivog razvoja i nove uloge poljoprivrede u ekonomiji i društvu, sadržani u multifunkcionalnom konceptu razvoja, a uobličeni u strateškom dokumentu iz navedene oblasti.

#### **4. Značaj pravne regulative u oblasti ruralnog razvoja Srbije**

Na prvom mestu, predstaviće se značaj Nacrta Strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014-2024.

U nastojanju da se što jasnije trasira pravac budućih reformi poljoprivrednog sektora u sklopu spoljnih i unutrašnjih izazova sa kojima se on suočava, kao i da definiše mere i aktivnosti za obnovu i aktiviranje razvojnih potencijala ruralnih sredina, Ministarstvo poljoprivrede šumarstva i vodoprivrede Republike Srbije je pokrenulo izradu ovog strateškog dokumenta. Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja za period 2014–2024. godine, kao osnovni i dugoročni strateški dokument, definiše ciljeve, prioritete i okvire političkih i institucionalnih reformi u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Pored toga, ovaj dokument definiše okvir budžetske podrške (ukupno i po stubovima mera), koji nedvosmisleno odražava razvojno opredeljenje nove Strategije. Ovim dokumentom uspostaviće se temelji nove poljoprivredne politike, definisane u skladu sa principima modernog upravljanja javnim politikama i na liniji jasnog opredeljenja resornog Ministarstva za postepeno preuzimanje modela evropske podrške poljoprivredi (Strategija).

Izrada ove Strategije motivisana je potrebom da se novim konceptom poljoprivredne politike reaguje na unutrašnje i spoljne izazove, kao što su:

- potreba da se smanji zaostajanje u tehnološkom razvoju za konkurentskim zemljama i omogućio efikasnije suočavanje poljoprivrednog sektora sa efektima klimatskih promena;
- neophodnost povećanja efikasnosti prehrambenog lanca i konkurentnosti poljoprivredno-prehrambenog sektora;
- obezbeđivanje stabilnog dohotka i poslovnog okruženja za poljoprivrednike i druge preduzetnike;
- ostvarivanje ekonomskih, ekoloških i socijalnih ciljeva održivog razvoja, u čemu multifunkcionalna poljoprivreda i ruralni razvoj imaju posebno mesto;
- spremnost da se odgovori na zahteve proizašle iz procesa priključivanja STO i EU.

Da bi uspešno odgovorila ovim izazovima, Strategija ima za cilj da definiše:

1. pravce budućeg razvoja poljoprivrede i prerađivačke industrije, bazirane na konceptu održivog razvoja, koji snažno afirmiše očuvanje životne sredine i održivo upravljanje prirodnim resursima;

2. model podrške koji bi vodio ubrzavanju razvoja poljoprivredno-prehrambenog sektora, koji ima značajne potencijale za povećanje obima proizvodnje i dugoročno održiv rast konkurentnosti u okruženju širem od lokalno-regionalnog;

3. pravce budućih reformi poljoprivredne politike i institucionalnog okvira, u tri najvažnija segmenta:

- *Reforma poljoprivredne politike* u smislu identifikacije ciljeva i uvođenja instrumenata agrarne politike, koji omogućavaju dinamično restrukturiranje sektora, efikasno približavanje EU integracijama putem postepenog usklađivanja politike sa principima Zajedničke poljoprivredne politike i modernu ulogu države u upravljanju razvojem poljoprivrede i ruralnih sredina;

- *Usvajanje i potpuna primena zakonodavnog okvira* koji omogućuje pravnu osnovu kako za izvođenje same Strategije, tako i za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa EU legislativom – *Acquis communautaire*;

- *Institucionalne reforme* koje bi reformom postojećih i izgradnjom nedostajućih delova institucionalnih struktura, omogućile ostvarivanje strateških ciljeva, efikasnu primenu odabrane politike i usklađivanje administrativnih struktura sa zahtevima EU (Strategija).

Strategija pored uvodnog dela sadrži i četiri glavne celine:

1. Stanje u poljoprivredno-prehrambenom sektoru i ruralnim područjima
2. Swot analiza i razvojni izazovi
3. Vizija razvoja i strateški ciljevi
4. Mere i aktivnosti za realizaciju strateških ciljeva.

Strateška dokumenta na koja se Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja oslanja su: Strategija poljoprivrede Republike Srbije iz 2005. godine, Nacionalni program poljoprivrede Republike Srbije za period 2010–2013., usvojen 2010. godine, Nacionalni program ruralnog razvoja za period 2011–2013., usvojen 2011. godine, Nacionalni akcioni plan za razvoj organske proizvodnje iz 2010. godine, Strategija razvoja šumarstva Republike Srbije iz 2006. godine, Strategija biodiverziteta Republike Srbije za period 2011–2018 i Nacionalna strategija održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara u Republici Srbiji za period 2012–2021 (Strategija).

Usvajanje Strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja predviđeno je članom 4. Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju („Sl. glasnik RS”, br. 41/2009 i 10/2013 - dr. zakon):

„- Strategijom poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije određuju se dugoročni pravci razvoja poljoprivrede, i to: uspostavljanje tržišne ekonomije, povećanje profitabilnosti poljoprivrede Republike Srbije i briga o razvoju ruralnih oblasti.

- Strategija se usklađuje sa strateškim dokumentima Republike Srbije.

- Strategiju donosi Vlada, na predlog Ministarstva, za period od najmanje 10 godina.

- Ministarstvo prati realizaciju Strategije i predlaže njeno usklađivanje sa realnim potrebama u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja.“

Zakonom o poljoprivredi i ruralnom razvoju uređuju se: ciljevi poljoprivredne politike i način njenog ostvarivanja, vrste podsticaja u poljoprivredi, uslovi za ostvarivanje prava na podsticaje, korisnici podsticaja, Registar poljoprivrednih gazdinstava, evidentiranje i izveštavanje u poljoprivredi, integrisani poljoprivredni informacioni sistem, nadzor nad sprovođenjem ovog zakona (član 1.).

Zakon pored osnovnih odredbi ima sledeće celine: Poljoprivredna politika i planiranje razvoja poljoprivrede; Uprava za agrarna plaćanja; Podsticaji; Korišćenje podsticaja; Registar poljoprivrednih gazdinstava; Evidentiranje i izveštavanje u poljoprivredi i integrisani poljoprivredni informacioni sistem; Nadzor i Kaznene odredbe.

Poljoprivredna politika i politika ruralnog razvoja Republike Srbije obuhvata mere i aktivnosti koje preduzimaju nadležni organi, u cilju:

- 1) jačanja konkurentnosti poljoprivrednih proizvoda na tržištu;
- 2) obezbeđivanja kvalitetne i zdravstveno ispravne hrane;
- 3) obezbeđivanja podrške životnom standardu za poljoprivrednike koji ne mogu svojom proizvodnjom da obezbede ekonomski opstanak na tržištu;
- 4) obezbeđivanja podrške ruralnom razvoju;
- 5) zaštite životne sredine od negativnih uticaja poljoprivredne proizvodnje (član 3).

Poljoprivredna politika i politika ruralnog razvoja Republike Srbije sprovode se realizacijom Strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije, Nacionalnog programa za poljoprivredu i Nacionalnog programa za ruralni razvoj.

Nacionalnim programom za poljoprivredu utvrđuju se srednjoročni i kratkoročni ciljevi poljoprivredne politike, način, redosled i rokovi za ostvarivanje navedenih ciljeva, očekivani rezultati, kao i oblik, vrsta, namena i obim pojedinih podsticaja. Nacionalni program, na predlog Ministarstva, donosi Vlada za period koji ne može biti duži od sedam godina (član 5.)

Nacionalni program ruralnog razvoja sadrži mere i druge aktivnosti, kao i očekivane rezultate, oblike, vrste namene i obim pojedinih mera podsticaja. Nacionalni program ruralnog razvoja, na predlog Ministarstva, donosi Vlada za period koji ne može biti duži od sedam godina (član 6).

## **5. Zaključak**

Cilj ruralnog razvoja podrazumeva ubrzanje i ujednačenje razvoja ruralnih sredina u opštinama i regionu, kroz angažovanje, izgradnju i unapređenje kapaciteta lokalne zajednice i kroz obezbeđenje dvosmernog protoka informacija između centralnog i lokalnog nivoa.

Unapređenjem ruralnog razvoja postiže se nekoliko ciljeva. Pre svega, to je obezbeđenje pristupa informacijama od značaja za ruralne sredine o politici razvoja poljoprivrede i sela, kao i drugim državnim i evropskim politikama od značaja za ruralno stanovništvo. Zatim, to je stalno informisanje i demonstriranje dobrih praksi i uspešnih inicijativa širom Srbije, radi sticanja znanja i podsticaja kreativnosti i novih ideja

za iskorišćavanje i razvoj postojećih potencijala za ruralni razvoj na lokalnom nivou. Potom, neophodno je obezbediti punu ravnopravnost svim ruralnim sredinama opštine u smislu korišćenja sredstava fondova za razvoj poljoprivrede. Na kraju, edukativni aspekt zauzima posebno mesto. Naime, potrebno je obezbediti stalno usavršavanje učesnika u procesima ruralnog razvoja i unapređenje sistema njenog funkcionisanja, kroz raznovrsnu edukaciju u oblasti metodologije rada i sprovođenju pojedinih projekata od opštinskog i regionalnog značaja.

U navedenim aktivnostima polazni okvir predstavlja Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju, a strateški bitne aktivnosti inkorporisao je Nacrt Strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014-2024.

## 6. Literatura:

1. Drobnjaković, M. (2012): Rastući značaj ruralnog bankarstva kao kanala finansiranja poljoprivrede, *Agroekonomika*, br. 56/2012, str. 112-121, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad
2. Đorđević-Milošević S., Milovanović J. (2012): Održivi turizam u funkciji ruralnog razvoja - Mala poljoprivredna gazdinstva i ruralni turizam u Srbiji, Fakultet za primenjenu ekologiju Futura, Univerzitet Singidunum, Beograd, Vršac, Budimpešta
3. Đekić, S., Jovanović, S., Krstić, B. (2011). Neke determinante kreiranja politike i strategije održivog ruralnog razvoja, Tematski zbornik "Agrarna i ruralna politika u Srbiji nužnost ubrzanja reformi" (ur. Danilo Tomić, Miladin M. Ševarlić, Stanislav Zekić), DAES – Društvo agrarnih ekonomista Srbije, Univerzitet u Novom Sadu - Ekonomski fakultet, Beograd, Novi Sad, 49-64
4. Glavaš-Trbić, D., Pejanović, R. i Maksimović, G. (2010): Ruralni razvoj i lokalni ekonomski razvoj Srbije (stanje, problemi, perspektive), *Agroekonomika*, br. 47-48/2010, str. 80-91, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad
5. Janković, S.: „Evropska unija i ruralni razvoj Srbije“, Institut za primenu nauke u poljoprivredi, Beograd, 2009
6. Janković Dejan (2012): Ekološke dimenzije ruralnog razvoja, Teme, Godina XXXVI, Br. 2, Niš, 627-642
7. Kostić Stanković Milica (2013): Marketing i ruralni razvoj – primena marketinga u funkciji uspešnog privlačenja stranih investicija u ruralna područja Srbije, Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije, Beograd
8. Milić, B.: “Ruralni razvoj – praktikum za lokalne aktere”, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd, 2011
9. Nacrt strategije ruralnog razvoja 2010–2013, Republika Srbija, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Beograd, 2009
10. Nacrt Strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije 2014-2024, Republika Srbija, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Beograd, 2013
11. Plan Strategije ruralnog razvoja 2009-2013, Republika Srbija, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Beograd, 2009
12. Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju, "Sl. glasnik RS", br. 41/2009 i 10/2013 - dr. zakon

# THE IMPORTANCE OF LEGAL FRAMEWORK IN THE FIELD OF RURAL DEVELOPMENT IN SERBIA

*Matijašević-Obradović Jelena<sup>1</sup>, Kuzman Boris<sup>2</sup>, Kovačević Maja<sup>3</sup>*

## *Summary*

*At the end of the last century the concept of rural development gained importance in both developed and developing countries, including Serbia. After the presentation of the basic postulates of Rural Development in the European Union and Serbia, this paper analyzes the legal framework that governs the area of rural development in Serbia. Rural development is certainly part of the concept of a new development philosophy of the European Union. Rural areas in Serbia are different in economic, social and demographic terms. The paper deals with the advantages and weaknesses of the rural economy of Serbia and the opportunities and threats of the rural economy of Serbia. The objective of rural development involves accelerating and unification of development of rural areas in municipalities and regions, achieved through recruitment, development and improvement of the capacity of local communities, and also through the provision of two-way flow of information between the central and local levels. Significant support for rural development in Serbia is provided by Agriculture and Rural Development Law. Also, strategically important activities in this area are incorporated in the Draft Strategy for Agriculture and Rural Development of the Republic of Serbia for the period 2014-2024. Both documents are analyzed in the paper.*

*Key words: Rural Development, the European Union, the Republic of Serbia, Serbian legal framework in the field of rural development*

*Primljen/Received: 10.10.2014.*

*Prihvaćen/Accepted: 15.10.2014.*

---

<sup>1</sup> Jelena Matijašević-Obradović, PhD, Assistant Professor, The Faculty of Law for Commerce and Judiciary, The University of Business Academy, Novi Sad;

E-mail: jela\_sup@yahoo.com – contact author;

<sup>2</sup> Boris Kuzman, Research Associate, Institute of Agricultural Economics, Volgina 15, 11060 Belgrade, Phone: +381 63 590 129, E-mail: kuzmanboris@yahoo.com

<sup>3</sup> Maja Kovačević, PhD, Assistant Professor, Faculty of Economics and Engineering Management in Novi Sad, The University of Business Academy;  
E-mail: majaskovacevic5@gmail.com.