

РЕГИОНАЛНЕ СПЕЦИФИЧНОСТИ И ОДРЖИВИ РАЗВОЈ РУРАЛНЕ СРБИЈЕ

Зорка Закић¹, Жаклина Стојановић¹

Увод

У анализи прогреса друштвеног благостања руралних средина данас користи се приступ који полази од регионалних специфичности. Индикатори руралног развоја се сумарно приказују путем тзв. композитног индекса – Карте резултата за рурална подручја (*Rural Score Card*). Потреба за мониторингом прогреса у руралним срединама препозната је као водећи разлог за унапређење методологије која је још увек предмет међународног усаглашавања. Мониторингу перформанси руралних подручја у Србији треба, такође, прићи са истог, територијалног становишта. Детаљна мапа руралних региона у Србији пружила би прецизан увид у могуће видове подршке диверзификацији руралне економије и промоцији одрживог развоја. У зависности од добијених резултата у анализи композитног индекса, програм руралног развоја на одређеном подручју би затим могао бити дефинисан у форми унапређења мултифункционалности пољопривреде, као најнижег стадијума, до диверзификације широког спектра активности ван фарме (индустријска и постиндустријска руралност).

Стратегија руралног развоја – од секторског до територијалног приступа

Током последње две деценије националне стратегије руралног развоја користиле су позната два приступа при формулисању руралне политике – секторски и територијални. Секторски приступ је дуго везиван искључиво за пољопривреду, тако да је и аграрна политика схватана као синоним руралне политике и то не само у недовољно развијеним земљама и земљама са

¹ Проф.др Зорка Закић и др Жаклина Стојановић, доцент, Економски факултет Београд, 011/3021-162
zakic@one.ekof.bg.ac.yu; zaklina@one.ekof.bg.ac.yu

транзиционом привредом. Што се тиче најразвијенијих земаља може се запазити да је заокрет од првог (секторског) до другог (територијалног) приступа вршен постепено кроз бројне реформе аграрне политике.

Све ове реформе аграрне политике обележене су вредновањем значаја пољопривреде како на нивоу земље као целине, тако и на нивоу појединих региона унутар тих земаља. У том смислу истичу се структурне промене чије су размере далеко очигледније у пољопривреди него у било коме другом привредном сектору. На мање-више стабилним површинама обрадивог земљишта непрекидно се смањује број запослених (укључујући и samozapoшљавање) уз изразити пораст продуктивности. Уз то, пољопривреда има све мањи значај у формирању националног дохотка.

У већини земаља чланица Еу, где пољопривреда не представља водећу економску снагу већ више од пола века, данас је веома мали број «пољопривредно зависних» подручја, односно територијалних јединица у којима је пољопривреда главни извор дохотка становништва. Мада се тај број креће различито од земље до земље, данас се рачуна да у развијеним земљама од укупног броја територијалних јединица на изразито пољопривредне отпада од 10-20%. Већина осталих територијалних јединица има одређена обележја шире схваћене «руралности» на основу које су конструисани многи нови економско-социјални феномени везани за рурални развој, као што су регионални развој, мултифункционалност пољопривреде и рурална економија. Логично је да традиционална (секторска) аграрна политика не може обезбедити довољне стимулансе за регионални аспект развоја мултифункционалне пољопривреде и новорађајуће руралне економије. Управо у овоме леже разлози неминовног реформисања аграрне у руралну политику, при чему се напушта секторски приступ и усваја територијални (мултисекторски) приступ руралном развоју.

Термин «мултифункционалност», везан за пољопривреду, лансиран је како би се саопштио став да пољопривреда, поред њене примарне функције у производњи хране, може играти још неколико улога у савременим друштвима. То укључује «... постојање много робних и неробних output-а који су заједнички произведени од стране пољопривреде, као и чињеницу да неки од ових неробних output-а имају карактеристике екстерналитета или јавних добара».²

Контекст руралне политике налази се у повећаној тражњи за неким неробним output-има пољопривреде. То укључује не само јавна добра животне средине, већ такође социјалне атрибуте као што је допринос пољопривреде вибрацијама, виталности и кохезији руралног друштва. У том смислу и статистика треба раздвојено приказивати јавна и приватна добра. Приватна

² OECD: Territorial Outlook – Rural Trends and Policy Issues, Paris 2001.

добра припадају фармерима на основу њихове производње. С друге стране, фармери су посредници у производњи јавних добара (у оквиру њихових приватних активности) као што су: крајолик, животна средина, култура и сл. Такође, треба раздвајати материјално од нематеријалног богатства.

Територијални приступ савременом руралном развоју омогућио је ново поимање руралне економије као стуба комплексног просперитета многих некада заосталих руралних подручја. Развојне стратегије фокусирају циљеве и приоритете. Мерама руралне политике подстиче се секторска интеграција. Миксују се различите активности у којима запошљавање представља покретачку снагу руралног развоја. Предузетништво предњачи у креирању нових послова у руралним подручјима. Форсира се специјализација у окриву руралне економије. Захваљујући унапређеној инфраструктури омогућена је мобилност популације на релацији центар-периферија. Поред наведеног, постоји још много тога што чини новине у вођењу руралне политике помоћу које се побољшава конкурентност руралних подручја.³

Овако схваћена и јавно подржавана рурална економија је продукт деценијских реформи аграрне политике у ОЕСД земљама. Земљама у развоју и земљама у транзицији (међу којима је и данашња Србија) на располагању је искуство развијених у погледу коришћења два приступа руралном развоју. Што се тиче Србије треба истаћи ургентну потребу израде стратегије руралног развоја. Централно место ове стратегије свакако припада улози пољопривреде у укупној привреди како на националном нивоу, тако и на нивоу појединих региона и субрегиона. Потребно је детаљно пројектовање корака и фаза којима се означавају адекватни заокрети од секторског ка територијалном приступу руралном развоју. У којој мери је неминовно доношење овакве стратегије потврђују и мартовске природне непогоде које карактеришу «распакану земљу Србије» у пролеће 2006. године. До сада незапамћена клизишта широм Србије су директна последица деценијски-занемареног односа човека и природе. Човек је масовно истребљивао шуме као главни катализатор ерозије земљишта. Градио је куће на просторима који нису претходно геолошки истражени. Најупечатљивији пример је село Богдање код Трстеника. Упркос симбиличном имену човек се очигледно супроставио самом Богу Створитељу – градио је тамо где Бог природа то не препоручује. За очекивање је да ће Ново Богдање бити наук садашњим и будућим генерацијама које су упућене на организовање свога живота у руралним подручјима.

У складу са регулама ЕУ, које су предуслов прикључења овој заједници, садржину стратешке политике руралног развоја током процеса

³ Видети више The Way Group - *Handbook on Rural Households' Livelihood and Well-being: Statistics on Rural Development and Agriculture Household Income*, ch. II, p. 9-20, Wye 2005.

транзиције треба усмерити на три кључна подручја⁴: (1) постепени заокрет од секторског ка територијалном приступу; (2) посебно подстицајно партнерство између различитих сектора који позитивно утичу на развој руралне економије; (3) научно утемељена диверзификација регионалних политика руралног развоја.

Постепени прелаз од секторског на територијални приступ руралном развоју диктиран је још увек великим значајем пољопривреде у погледу запошљавања и доприноса националном доходу. Свакако, то не искључује настојања да се побољша координација у процесу интегрисања различитих секторских политика на регионалном и локалном нивоу. Истовремено, то подразумева напуштање оријентације на субвенционисање сектора са опадајућим значајем у руралној економији и преоријентацију подршке секторима усмереним на стратешке инвестиције за развој нових активности у руралним подручјима.

Партнерство између јавног, приватног и непрофитног (донаторског) сектора представља солидну основу за доношење и имплементацију регионалне и локалне политике руралног развоја. То подразумева адекватну децентрализацију администраирања мера ове политике. Све више се напушта централизовано доношење одлука по принципу «одозго на доле» уз примену локално-усмереног приступа «одоздо на горе». Наравно, ови заокрети се одвијају унутар усаглашеног оквира за спровођење руралне политике у коме још увек има проблема око међусекторског балансирања за чије решавање је потребна одређена подршка из центра.

Регионалне политике данас играју значајну улогу у развоју сваке земље. Да би ове политике дале добре резултате потребно је да се води рачуна о осетљивости на разлике између урбаних и руралних подручја, односно микро региона. У том смислу битно је да се на индивидуалној основи идентификују предности и неповољности сваког подручја. Што се тиче примене концепта руралног развоја у Србији негде ће остати секторски приступ, негде ће се значајније афирмисати мултисекторски приступ, а опет у неким регионима ће преовлађавати «миксовани» приступ.

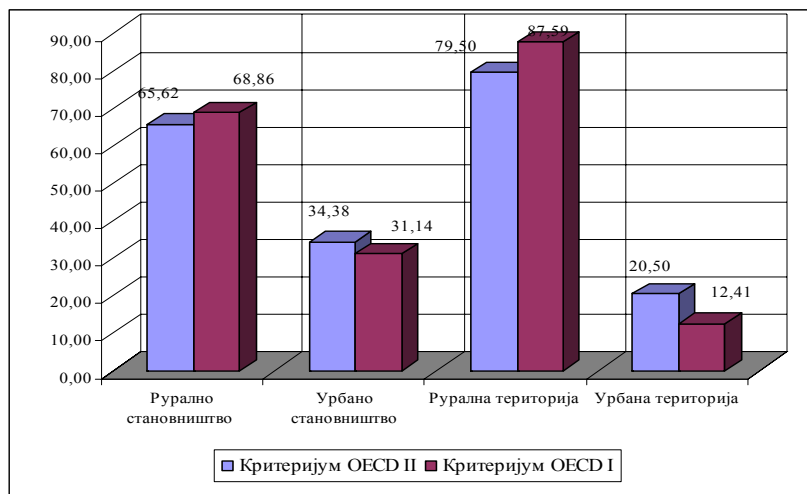
⁴ У вези са регулативом ЕУ треба имати у виду да је последња фаза реформисана ЗАП из 2004. године обележена потпуним дефинисањем политике руралног развоја тако да ће мере ове политике бити финансиране из посебног фонда (European Agricultural Fund and Rural Development – EAFRD) почев од 2007. године.

Мапа руралне Србије: идентификација нивоа руралности и класификација региона

Примена територијалног приступа у дефинисању политике руралног развоја полази од идентификације нивоа руралности подручја. Административно утврђена структура подручја на територији земље, по правилу, представља основу за израду модела руралног развоја. У овом раду методологија утврђивања нивоа руралности територије Србије презентирана је уз симплификацији обухватности подручја укључених у анализу. У том смислу ниво руралности и предлог за усвајање методологије у вези утврђивања критеријума за класификацију региона утврђени су на основу парцијалне територијалне анализе која обухвата компарацију по три округа на северо-западу и југо-истоку Србије.

Критеријуми за оцену нивоа руралности подручја могу бити различити – од међународно усвојених до специфичних који најбоље одговарају доношењу конкретних одлука на националном или регионалном ниову. Усвојени међународни стандарди оцене руралности региона служе за компарацију различитих земаља. И они су предмет сталног усаглашавања и модификовања. На пример, за Јапан не важи широко примењен основни OECD стандард густине насељености (150 становника/км²). За ову земљу је креиран само у њој применљив принцип према коме су као рурална подручја класификована она која не задовољавају критеријум густине насељености од 500 становника по км². У истом смеру делује и недавно покренута иницијатива ЕУ. Жалећи се на чињеницу да применом постојећег критеријума велики број насеља и подручја не може ући у категорију обележену атрибутом «рурална» (што неизоставно значи да ће остати без подршке Структурних фондова по основу програма руралног развоја), европска иницијатива истиче потребу модификације OECD стандарда за оцену руралности померањем границе на 200 становника по км².

Међународни стандарди за оцену руралности подложни су континуираном иновирању. Резултат унапређења методологије јесте и приступ према коме се региони класификују на бази учешћа продуктивних у укупним површинама. Нови концепт класификације подручја на «рурална» и «урбана» полази од све присутнијег захтева за комплекснијим вредновањем природних ресурса и њиховог очувања. Развијене земље афирмишу овакав приступ будући да критеријум густине насељености за њих постаје мање погодан, што не мора бити истоветно правило и за нашу земљу. Графикон 1 пружа приказ класификације изабраних подручја у Србији према степену руралности применом *OECD критеријума I* (густина насељености) и *OECD критеријума II* (учешће продуктивних у укупним површинама).



Графикон 1: Класификација становништва и територије изабраних округа Републике Србије према OECD методологији

Извор: Општине у бројкама, РЗС, Београд www.statserb.sr.gov.yu

Подршка развоју руралне економије у нашој земљи, како је то предложено у «Стратегији пољопривреде Србије», треба да има степеност карактер. Ограничена средства расположива на годишњем нивоу (усвојена Аграрним буџетом) треба да буду усмеравана у она подручја у којима би ефекти примене мера руралног развја дали најбоље (најповољније, у смислу анализе трошкова и користи, и најбрже) резултате. За конципирање овакве подршке неопходна је дубља анализа нивоа «руралности» подручја и њихова класификација на «претежно рурална», «значајно рурална» и «претежно урбана» (табела 1). При томе треба имати у виду да региони на вишем нивоу агрегације не могу једнострано бити класификовани као «рурални», већ искључиво као региони са вишим или нижим степеном руралности. На изабраном подручју Србије, примењен приступ показује да се свега 2% укупног становништва може класификовати као претежно урбана популација, док 98% становништва живи у мање или више руралним срединама.⁵ То најбоље одражава нашу реалност у којој је градска средина дефинисана као уже језгро око кога су израсла насеља приградског типа значајно обојена руралном нотом.

⁵ За утврђивање простора на коме је лоцирана свака од наведене категорије становништва неопходни су подаци о величини територије насеља (NUTS 5 ниво).

Табела 1 : Класификација изабраног подручја у Србији према учешћу руралног у укупном становништву (критеријум ОЕСД III)

Област	Популација			%		
	Претежно рурална	Значајно рурална	Претежно урбана	ПР	ЗР	ПУ
Северно бачки округ	51655	147758	0	26	74	0
Западно бачки округ	35474	177768	0	17	83	0
Јужно бачки округ	136042	418670	37040	23	71	6
Пиротски округ	15570	89828	0	15	85	0
Јабланички округ	240472	0	0	100	0	0
Пчињски округ	118468	109225	0	52	48	0
Укупно на изабраном подручју:	597681	943249	37040	38	60	2

Извор: Попис 2002, Књига 2 – Становништво пол и старост (по насељима), РЗС, Београд феб.2003.

Сазнање о томе како развијене земље решавају питања из домена руралног развоја увек је добро, али је у конкретним условима – карактеристичним за одређену земљу и њене регионе, захтевана извесна модификација. У циљу свестраног сагледавања могућих приступа за утврђивање нивоа руралности региона у Србији, овде ће бити презентован и модел заступљен на тлу Северне Америке. Он инкорпорира дубљу разраду усвојених ОЕСД стандарда руралности. Подела територије полази од постојања региона са и без метрополе.⁶ Региони са метрополем даље се деле на главну метро (централну) јединицу и метро јединицу средње величине. Сва подручја у којима у урбаним центрима живи мање од 50000 становника сматрају се регионима без метрополе и они су подељени на следеће категорије: (1) мали град (20000-49999 становника у граду) (2) мала варошица (2500-19999 становника у граду); (3) село (испод 2500 становника у урбаном насељу). Свака од наведених категорија даље је подељена у субдивизије у зависности од квалитета саобраћајних комуникација са најближим метро-центром. Класификација се даље бави проблематиком малих градова и сеоских средина, где се под овим подручјима сматрају насеља са 1-9999 становника у којима се мање од 50% запослених дневно креће ка урбаним центрима и у које мање од 25% запослених свакодневно долази из најближег урбаног центра. У овој подели статус урбаног центра се додељује граду са преко 100000 становника у коме преко 50% запослених долази из приградских насеља или мањих средина, и из којих више од 25% запослених свакодневно, ради обављања посла, путује у мање средине. Статус

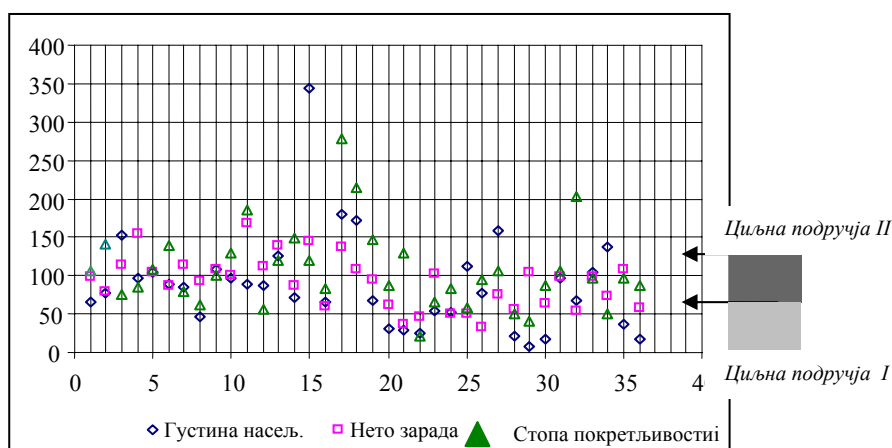
⁶ Реч је о тзв. Бел код типологији развијеној у САД названој по аутору Келвину Бел-у.

агломерације има град између 10000-99999 становника са свим карактеристикама урбаног центра у погледу покретљивости. Наведена класификација је успешно уграђена у међународно прихваћене ОЕЦД стандарде руралности. Тако је поред претежно урбаних, прелазних и претежно руралних подручја у оквиру треће категорије на основу квалитета саобраћајних веза уведена подела на подручја прилагођена и неприлагођена метро центру, уз посебан третман подручја неповољних за производњу (на пример, у Канади су то северни региони).⁷ Прихватајући значај саобраћајних комуникација између руралних средина и урбаних центара, поједине европске земље су примениле ове критеријуме као посебно важне за класификацију подручја. Тако се, на пример, у Великој Британији рурална подручја деле на приступачна и удаљена.⁸

У сврху симулације «америчког приступа» оцене руралности региона на нашем простору извршене су извесне модификације. Коришћена су три показатеља на NUTS 4 нивоу која су представљена у релативним бројевима у односу на ционални просек, а то су: (1) ранг просечних нето зарада; (2) густина насељености; (3) интер и интра покретљивост активног становништва са занимањем (укључује дневне миграције активног становништва које обавља занимање у другом месту на територији општине или ван ње). Анализа је показала да код нас не може постојати конзистентна повезаност између поменутих параметара (графикон 2). Ипак, могуће је доношење закључака о одређеним правилима на релацији север-југ. На пример, изузетно висока мобилност запослених забележена је у Новом Саду, највећем урбаном центру који је укључен у ову анализу, уз високу стопу густине насељености и добар ранг просечних нето зарада. Општине које гравитирају око овог центра показују такође високу стопу дневних миграција запосленог становништва, густине насељености и нето зарада. С друге стране, на југу Србије постоје општине са изразито ниском густином насељености, ниским дохотком и изразито високом покретљивошћу радно активног становништва (на пример општине Бела Паланка и Владичин Хан). Истовремено, у општинама које остварују виши ранг просечних нето зарада потреба за дневним миграцијама знатно је мања (Црна Трава). Међутим, око највећег урбаног центра – Лесковца, није забележена значајнија покретљивост радно активног становништва.

⁷ О методологији оцене степена руралности на тлу Северне Америке више видети: The Way Group, Ibidem, ch. IV p.10-11.

⁸ Опширније видети: DEFRA (Department for Environment, Food and Rural Affairs) 2004: Review of the Rural White Paper – Our Countryside: the future, www.defra.gov.uk



Графикон 2: Симулација «америчог приступа» оцене руралности на изабраној територији Србије

Извори: Попис 2002, Књига 13, Дневни мигранти - Подаци по општинама и Књига 19 – Укупно и пољопривредно становништво по општинама, РЗС, Београд, Ранг општина и градова према висини просечне нето зараде, www.statserb.sr.gov.yu

Извршена анализа потврђује да је потребна подела подручја која не садржи само атрибуте попут «значајно» или «претежно». Циљно издвајање региона, стога, не може бити засновано само на усвојеном критеријуму густине насељености (Циљна подручја II - са густином насељености испод 150 становника/км²), као ни на оствареном рангу нето просечних зарада (Циљна подручја I - са граничним просечним нето примањима запослених испод $\frac{3}{4}$ утврђеног просека на националном нивоу). У дефинисању нивоа руралности подручја потребна је комбинација више параметара. Начин комбинације критеријума, међутим, значајно варира од земље до земље.⁹ Визионирање политике руралног развоја у Србији треба да базира на

⁹ Тако је у Данској и Чешкој Републици коришћен критеријум броја становника у оквиру административно утврђених јединица који се разликује од усвојених OECD стандарда. Дефиниција руралности у Немачкој базира на нивоу популације урбаних центара и густине насељености у подручјима која окружују градове. У Швајцарској су за сегрегацију већих подручја и изолацију градских средина комбиновани следећи критеријуми: ниво популације, саобраћајне комуникације, стопа раста становништва, подручја у изградњи, густина насељености и могућност запослења (укључујући запосленост у примарном сектору). Ипак, неколико земаља се у оцени нивоа руралности и не позива на широко распрострањену анализу економско-социјалних перформанси подручја. На пример, у Румунији статус руралног се додељује декретом без специфичног узимања у обзир величине популације и других демографских показатеља. Слично је и у Киргистану, где Парламент одлучује о статусу подручја.

истраженим перформансама руралне територије и на њој настањене руралне популације. Извршена класификација подручја, у том смислу, представља почетну основу за конципирање политике руралног развоја. Коначно усвајање мера руралне политике треба да уследи након свестране анализе индикатора руралног развоја на класификованим подручјима.¹⁰

Уместо закључка

Развојна стратегија, форсирана на нашим просторима од 1950-тих до данас, базира на двосекторалном моделу раста. Потпуно запостављајући територијану компоненту, политика развоја по совјетском моделу индустријализације изнедрила је развојне диспаратете. Међу њима значајно место припада диспаратетима на релацији урбано-рурално.

Политика интегралног руралног развоја, форсирана почев од 1970-тих у развијеним земљама, с друге стране, успела је да помири развојне диспаратете, обезбеди друштвено благостање и економски просперитет свих региона. Код нас се, чак и данас, о овом феномену врло често говори само у контексту реформи аграрне политике и прикључивања европским интеграцијама. При томе се испушта из вида да конзистентна политика руралног развоја треба да буде заснована на претходно конципираној политици равномерног регионалног развоја, као и на утврђеним перформансама руралних подручја које укључују обједињено посматрање и рангирање демографских, економских, социјалних и еколошких индикатора.

Литература

1. DEFRA (2004): Review of the Rural White Paper – Our Countryside: the future, www.defra.gov.uk
2. EC COM 88, Final: *The Future of Rural Society*.
3. Fennel R. (1997): *The Common Agricultural Policy – Continuity and Change*, Clarendon Press – Oxford
4. Galeski B. and Wilkening E (1987): «Family Farming in Europe and America», print in *Rural Studies Series*, Westview Press, Bolden and London

¹⁰ Опширније видети: Закић З., Стојановић Ж. (2005): Основе за израду модела руралног развоја Србије, ред. Закић З., Стојановић Ж. и Рикаловић Г., *Институционалне реформе и транзиција агропривреде у Републици Србији, свеска 4: Рурална Србија у процесу хармонизације са ЕУ*, ЦИД, Економски факултет Београд, стр. 1-47.

5. Hay K. (2002): *Rural indicators and Rural Development – Final Report*, European Union
6. Moyer H. W. and Josling T.E. (1990): *Agricultural Policy Reform – Politics and Process in The EC and USA*, Iowa State University Press, Ames
7. OECD (1994): *Creating rural indicators for shaping territorial policy*, OECD, Paris
8. Piccinini A. and Loseby M. (2001): *Agricultural Policies in Europe and the USA*, Palgrave Publishers
9. Попис 2002, Књига 2 – Становништво пол и старост (по насељима), РЗС, Београд, феб. 2003.
10. Попис 2002, Књига 13, Дневни мигранти – Подаци по општинама, РЗС, Београд, окт. 2004
11. Попис 2002, Књига 19 – Укупно и пољопривредно становништво по општинама, РЗС, Београд
12. Ранг општина и градова према висини просечне нето зараде, www.statserb.sr.gov.yu
13. Reid J.N. (1990): *Agricultural Policy and Rural Development*, print. in *Agricultural - Food Policy Review*, U.S. Agricultural Policies in a Changing World, USDA Report No 620.
14. The Wye Group (2005): *Handbook on Rural Households' Livelihood and Well-being: Statistics on Rural Development and Agriculture Household Income*, Wye
15. Вујатовић-Закић З. (1997): «Концепт руралног развоја у условима транзиције», објављено у ред. Драгутин Марсенић и Рикаловић Г., *Економска политика између стабилизације и раста*, Економски факултет Београд
16. Вујатовић-Закић З. и Стојановић Ж. (2004): «Ренесанса руралног света – пројекције за двадесет први век», објављено у ред. Зорка Закић, Рикаловић Г и Стојановић Ж. *Институционалне реформе и транзиција агропривреде у Републици Србији, свеска 3 – У тренду је рурална економија, ЦИД, Економски факултет Београд*
17. Вујатовић-Закић З., Стојановић Ж. (2005): *Основе за израду модела руралног развоја Србије*, ред. Закић З., Стојановић Ж. и Рикаловић Г., *Институционалне реформе и транзиција агропривреде у Републици Србији, свеска 4: Рурална Србија у процесу хармонизације са ЕУ, ЦИД, Економски факултет Београд*

UDC: 631.153(497.11)

**THE REGIONAL SPECIFICITIES AND SUSTAINABLE
DEVELOPMENT OF RURAL AREAS IN SERBIA**

Zorka Zakic, Ph.D., Zaklina Stojanovic, Ph.D.
Faculty of Economics, University of Belgrade

Abstract

The main characteristic of rural policies is the shift from a sectoral to territorial policy approach. It includes attempts to improve co-ordination and to integrate the various sectoral policies at regional and local levels. An increased focus is placed on local specificities as a means of generating new competitive advantages. Another feature of present rural policies is the increased use of partnerships between public, private and voluntary sectors in the development and implementation of local and regional policies. There are clear moves away from centralized «top-down» approach to more local «bottom-up» approach in rural policy application. This kind of policy requires identification each particular areas opportunities and advantages as well as its disadvantages. In Serbia this analysis has to be based on the rural score card definition, which implies that rural areas are not homogeneous, with uniform problems and similar opportunities.

Key Words: Rural Development, Sectoral Approach, Territorial Approach, Rurality, Rural Score Card, Agricultural Policy Reforms.