

ЈАЧАЊЕ КАПАЦИТЕТА РУРАЛНИХ ПОДРУЧЈА СРБИЈЕ КРОЗ ФОРМИРАЊЕ ЛОКАЛНИХ АКЦИОНИХ ГРУПА¹

Весна Параушић², Бранко Михаиловић², Божић Дијана³

Резиме

Србија у великом делу својих руралних подручја има све предуслове за промовисање и успешну примену концепта локалних акционих група и интегралног руралног развоја: богатство у разноликости руралних предела, значајни природни ресурси, очувани рурални амбијентални простори, велики потенцијал за развој широке лезе не пољопривредних активности на селу. С друге стране, присутна су бројна ограничења и слабости у домену руралног развоја: неповољна производна и поседовна структура у пољопривреди, неповољан пословни амбијент за рад МСП и предузетника, мала подршка пољопривредницима из аграрног буџета, неразвијена физичка и тржишна инфраструктура, одсуство предузетничког духа, недовољна повезаност пољопривредника, висока централизација државне управе и ограничења локалних самоуправа у имплементацији пројеката руралног развоја.

Кључне речи: локалне акционе групе, рурални региони, социјални капитал.

Увод

Програми подршке руралном развоју могу имати значајније ефекте уколико су усмерени на конкурентност, иновације и запошљавање у руралним подручјима. Увођењем локалних стратегија руралног развоја (LEADER приступ), кроз подстицање интересовања локалног становништва њиховом активном

- 1 Рад је део истраживања на пројекту 46006 “Одржива пољопривреда и рурални развој у функцији остваривања стратешких циљева Републике Србије у оквиру дунавског региона” финансираног од стране Министарства просвете и науке Републике Србије.
- 2 Мр Весна Параушић, истраживач сарадник, vparausic@sezampro.rs, Др Бранко Михаиловић, научни сарадник, e-mail: brankomih@neobee.net, Институт за економику пољопривреде, Београд
- 3 Мр Дијана Божић, Основни суд Бијељина, ул. Вука Караџића бр. 3 Бијељина, Република Српска – БиХ, тел. + 387 55 224 910

партиципацијом и креирањем **локалних акционих група (ЛАГ)**, социјални капитал у овим подручјима се може значајно увећати. Интегративни приступи у локалном развоју су се у претходном периоду показали корисним, нарочито у смислу изградње локалних капацитета и асистенције Владиным агенцијама и Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Србије. Позитиван утицај се огледа, пре свега, у креирању адекватних мера подршке и квалитетнијој процени ефеката одређених мера локалног развоја.

Дефинисање руралних региона у Србији

Србија нема званичну **дефиницију руралних подручја**. Критеријуми које примењује Републички завод за статистику, не укључују стандардне индикаторе руралности, који се срећу у међународној пракси (густину насељености, број становника, учешће пољопривредног становништва и др.), већ се **руралним подручјима сматрају делови земље који не спадају у урбане**. Наиме, подела на градска/урбана и остала насеља у основи је заснована на општинским одлукама, којима се статус града додељује насељу које има урађен генерални урбанистички план. Тако, градска насеља су она, која су као градска проглашена одлуком јединице локалне самоуправе, а сва остала насеља сврставају се у категорију "остала", односно рурална насеља.

Националним програмом за рурални развој (НПРР) из 2011. године, предвиђена је измењена статистичка категоризација, док се у потпуности не имплементира НУТС регионализација.⁴ Наиме, руралне области су све територије насељених места осим градова, који су тај статус добили према Закону о територијалној организацији Р. Србије и имају више од 100.000 становника⁵. С обзиром на то да у Београду и Нишу постоје општине у којима је изражена пољопривредна производња, у та два града је примењена *OECD* дефиниција руралности која се односи на локални ниво (рурална насеља су она са густином насељености испод 150 становника/км²). По тој класификацији, општине Барајево, Сопот и Сурчин у Београду, као и општина Нишка Бања у Нишу подведене су под руралне области. У оквиру пројекта ЕУ „Подршка програмирању руралног развоја и систему за плаћања у Р. Србији и Црној Гори”, применом кластер анализе на преко четрдесет индикатора, утврђени су **хомогени рурални региони Србије**, који у задовољавајућој мери рефлектују хетерогеност српског руралног простора.

4 Национални програм руралног развоја од 2011. до 2013. године, Службени гласник број 15/2011., стр. 11.

5 У Србији 24 јединице локалне самоуправе имају статус града, према Закону о територијалној организацији Р. Србије (Службени гласник Р. Србије број 129/07). То су: Београд, Ваљево, Врање, Зајечар, Зрењанин, Јагодина, Крагујевац, Крајево, Крушевац, Лесковац, Лозница, Ниш, Нови Пазар, Нови Сад, Панчево, Пожаревац, Приштина, Смедерево, Сомбор, Сремска Митровица, Суботица, Ужице, Чачак, Шабац.

На основу кластер анализе, Србија је подељена на следећа 4 региона: (1) регион високоинтензивне пољопривредне производње и интегрисане економије, (2) регион малих урбаних економија са интензивном пољопривредом, (3) планински регион са економијом базираном на природним богатствима, (4) регион високог туристичког потенцијала са сиромашном пољопривредном структуром.

Површина руралних подручја у Србији (без Косова и Метохије) износи 65.952 км², што чини **85% укупне територије земље**.⁶ Око 83% од укупног броја насељених места налази се у руралним подручјима, а просечна густина насељености у Р. Србији износи 97 становника/км² и знатно је нижа у руралним (63 становника/км²) у односу на урбана подручја (289 становника/км²).

Социјални капитал, доступност културним садржајима и потенцијали за формирање ЛАГ-ова

Културна партиципација сеоског становништва је пасивна и слабо диверсификована⁷. Главни разлози за слабу културну партиципацију су стил живота у којем се много времена троши на радне активности, високо материјално сиромаштво, али и слаба мотивисаност и незаинтересованост. Иако основне школе постоје у већини села, предшколске установе, домови културе и библиотеке су слабо заступљени, осим у Војводини. Постоје извесне регионалне разлике у потрошњи културних садржаја које, показују нешто активнији стил становника војвођанских села у односу на остале.

Социјални капитал сеоске популације је низак, без обзира о којем региону или етничкој групи се ради и постоји огроман простор и шанса да се подизањем културе удруживања повећа и ниво социјалне кохезије у сеоским заједницама⁸. Као релевантни локални доносиоци одлука у руралним подручјима Србије у литератури се истичу⁹:

- **Представници локалне самоуправе** (општинске власти), укључујући и регионалне привредне коморе, агенције за мала и средња предузећа и сл.;
- **Представници пословног сектора** (мала и средња предузећа-МСП, предузетници, произвођачке асоцијације, земљорадничке задруге);
- **Представници невладиног сектора.**

6 Национални програм руралног развоја од 2011. до 2013. године, Службени гласник број 15/2011., стр. 11. Подаци се односе на 2004. годину.

7 Social Exclusion In Rural Areas In Serbia, UNDP, 2010, p.15.

8 Social Exclusion In Rural Areas In Serbia, UNDP, 2010, p.15.

9 Богданов, Н. (2007): Мала рурална домаћинства у Србији и рурална непољопривредна економија, UNDP, Београд, стр. 125.

Сарадња између ових актера је недовољна, некоординирана, и спорадична¹⁰. Посебно је мала сарадња саруралним становништвом (члановима пољопривредних газдинстава). Висок проценат испитаника (тачније 34%) у оквиру малих руралних домаћинстава истиче да ни једна институција не ради тренутно на унапређивању стања сеоских домаћинстава, а у немогућности да препознају друге релевантне актере и социјалне партнере, мала рурална газдинства сву одговорност за тренутно стање у руралним подручјима пребацују на државу и владу¹¹.

У анализи ЛАГ-ова **посебно треба нагласити слабости или мале капацитете повезивања пољопривредника у удружења и задруге**. Разлози неразвијености ових форми удруживања налазе се на страни: **пољопривредника**: (1) неизграђена свест о потреби и користима удруживања; (2) менталитет пољопривредника (неповерење у државу, друге пољопривреднике; доминација личних и краткорочних интереса над дугорочним и заједничким); (3) неједнака економска снага и величина газдинстава која отежава удруживање; (4) негативна искуства у функционисању удружења/задруга; **као и на страни државе, односно ресорног министарства**: (1) недостатак финансијске, правне и саветодавне подршке државе за оснивање и рад постојећих удружења/задруга; (2) неразвијено пословно окружење (амбијент) за бављење пољопривредом, прерадом и непољопривредних активностима.

Земљорадничке задруге. Улогу задружног сектора у економији Србије најбоље одсликавају сателитски рачуни задружног сектора Србије, који указују да допринос задружног сектора укупној економској активности износи свега 0,18% (2009. година), а учешће бруто додате вредности задруга из сектора Пољопривреде у бруто додатој вредности пољопривредног сектора Србије у 2009. години износило је само 1,5%¹².

Удружења пољопривредних произвођача. Тек 2009. године донет је Закон о удружењима који је подстицајан за развој цивилног сектора у Србији (закон омогућава повезивање физичких и правних лица).¹³ Посебно значајан фактор који би могао да допринесе успешном успостављању ЛАГ-ова и убрза рурални развој јесте афирмација јавно приватног партнерства. За успостављање овог партнерства кључна је децентрализација: враћање имовине јединицама локалне самоуправе (усвајање Закона о јавној својини), фискална децентрализација,

10 Богданов, Н. (2007): Мала рурална домаћинства у Србији и рурална непољопривредна економија, UNDP, Београд, стр. 125.

11 Богданов, Н. (2007): Мала рурална домаћинства у Србији и рурална непољопривредна економија, UNDP, Београд, стр. 125.

12 Сателитски рачуни задружног сектора Србије у периоду 2007-2009., РЗС, Београд, 2011., стр. 32.

13 Закон о удружењима, Службени гласник РС, број 51/09.

повећање изворних и трансферних прихода локалним заједницама¹⁴.

Анализа потенцијала за формирање ЛАГ-ова и рурални развој по изабраним општинама на основу интервјуа са координаторима Мреже за подршку руралном развоју Р. Србије

Општина Суботица. Ова Општина налази се у Руралном региону 1 (Регион високоинтензивне пољопривредне производње и интегрисане економије) и у односу на све општине овог региона има највећи број пољопривредних газдинстава. Према подацима Регионалне канцеларије за рурални развој општине Суботица, у овој општини постоје значајни капацитети за рурални развој, као и велики број актера који могу бити укључени у формирање ЛАГ-ова. Пре свега, у Суботици постоји велики број удружења (ратара, повртар, воћара), затим успешних и активних земљорадничких задруга (воћарских задруга, повртарских, ратарских), велики су и значајни капацитети у области прехрамбене индустрије (посебно је значајна производња алкохолних пића, кондиторска индустрија, прерада житарица и млека, производња сточне хране и сл.)¹⁵.

Општина Краљево. Општина припада руралном региону 2 (Регион малих урбаних економија са интензивном пољопривредом) и у односу на све општине овог региона, има највећи број пољопривредних газдинстава. Удружења пољопривредника недовољно су активна и малог су капацитета, иако иницијативе за удруживањем постоје, као и свест о потреби заједничког наступа. Земљорадничке задруге постоје, али се у највећем броју случајева ради о тзв. приватним задругама, односно фирмама које су у власништву једне породице.

Смедеревска Паланка. Општина у оквиру руралног региона 2, која има највећи проценат пољопривредних површина. У општини је изузетно развијена воћарска производња (вишња, шљива, грожђе, јабуке, крушке, брескве, кајсије), као и сточарство (велики је број уматичених грла сименталске расе). Постоји један број задруга које окупљају воћаре и које успешно послују (33 Липовац, 33 Стари Голобок, 33 Агросело), као и Удружење пољопривредних произвођача општине „Мезул“.

Општина Алексинац је општина у оквиру руралног региона 3 (Планински регион са економијом базираном на природним богатствима). Ова општина има највећи број пољопривредних газдинстава у односу на све општине које припадају Региону 3. У Општини је у највећој мери развијена повртарска и сточарска производња. Земљорадничких задруга готово да нема, а од удружења произвођача посебно су јака удружења млекара и удружење јагодара.

14 Најбоља пракса у локалним самоуправама у Србији, Фаза 2, Приручник студије случаја, Савет Европе, Канцеларија у Београду, www.coe.org.rs, Београд, јануар 2011., стр. 5.

15 Стратегија економског развоја општине Суботица 2007-2011..

Општина Ужице. Ово је општина у оквиру руралног региона 4 (Регион високог туристичког потенцијала са сиромашном пољопривредном структуром). Она се издваја по највећем броју регистрованих пољопривредних газдинстава у односу на општине овог региона. Што се тиче примарне пољопривредне производње, највећи број газдинстава бави се сточарством и воћарством (значајно је заступљена малина). Прерадни и скалдишни капацитети нису развијени, као ни удружења и задругарство као форме повезивања пољопривредних произвођача.

Закључак

Рурална подручја Србије имају генерално неповољне перформансе са становишта демографских карактеристика, економије, развијености инфраструктуре и социјалног капитала. Рурални развој и јачање ЛАГ-ова захтева, пре свега, јасно дефинисање или доношење бројних закона који покривају области пољопривреде, предузетништва, трговине, финансирања, децентрализације и сл. Поврх свега, претпоставка руралног развоја јесте примењивање постојећих и будућих закона. У оквиру стварања повољног амбијента за рурални развој пресудна је улога државе на плану: (1) регулисања тржишта пољопривредно прехрамбених производа (јачање и заштита конкуренције на домаћем тржишту); (2) развоја финансијског тржишта, (3) веће буџетске подршке пољопривреди и руралном развоју; (4) спровођења децентрализације; (5) јачања партнерстава локалних заједница са удруженим пољопривредницима, односно њиховим удружењима и задругама.

Литература

1. Богданов, Н. (2007): *Мала рурална домаћинства у Србији и рурална непољопривредна економија*, UNDP, Београд.
2. Закон о удружењима, Службени гласник РС, број 51/09.
3. Национални програм руралног развоја од 2011. до 2013. године, Службени гласник број 15/2011.
4. Најбоља пракса у локалним самоуправама у Србији, Фаза 2, Приручник студије случаја, Савет Европе, Канцеларија у Београду, www.coe.org.rs, Београд, јануар 2011.
5. Сателитски рачуни задружног сектора Србије у периоду 2007-2009., РЗС, Београд, 2011.
6. Social Exclusion In Rural Areas In Serbia, UNDP 2010.
7. Стратегија економског развоја општине Суботица 2007-2011.
<http://www.polj.savetodavstvo.vojvodina.gov.rs/content/poljoprivredna-stru%C4%8Dna-slu%C5%BEba-subotica>

CAPACITY BUILDING OF RURAL AREAS IN SERBIA THROUGH FORMING LOCAL ACTION GROUPS

Vesna Parausic, Branko Mihailovic, Drago Cvijanovic

Summary

In great part of its rural areas, Serbia has all prerequisites for promotion and successful implementation of the concept of Local action groups and integrated rural development: richness of diversity in rural areas, significant natural resources, preserved natural environment of rural areas, great potential for development of wide range of non-agricultural activities in the countryside. On the other hand, there are many limitations and weaknesses in the field of rural development: unfavourable production and ownership structure in agriculture, unfavourable business environment for SMEs and entrepreneurs, little support for farmers from agricultural budget, underdeveloped physical and market infrastructure, lack of entrepreneurial spirit, lack of linkage between farmers, high government centralization and limitations of local self-government in implementation of rural development projects.

Key words: *Local action groups, rural areas, social kapital.*

Author's Address:

Мр Весна Параушић
Др Бранко Михаиловић
Проф. др Драго Цвијановић
Институт за економику пољопривреде
Волгина 15
11000 Београд
Е-маил: vparausic@sezampro.rs