

Будућност села у Србији



ВЛАДА
РЕПУБЛИКЕ
СРБИЈЕ



ТИМ ЗА СОЦИЈАЛНО
УКЉУЧИВАЊЕ
И СМАЊЕЊЕ СИРОМАШТВА



Будућност села у Србији

ДЕЦЕМБАР 2012.

Студија: Будућност села у Србији

Аутори:

Горан Живков, Ивана Дулић Марковић, Драгана Тар,
Мирослав Божић, Бранислав Милић, Марко Пауновић,
Pascal Bernardoni, Александра Марковић и
Немања Теофиловић

Уредник:

Жарко Шундерић

Лектура и коректура:

Љиљана Шобић

Издавач:

Тим за социјално укључивање
и смањење сиромаштва,
Кабинет потпредседнице
Владе за европске интеграције

Дизајн и припрема:

Жељко Бодрожић и Мирослав Драгин

Штампа:

Стандард 2, Пиносава

Тираж:

500 примерака



ВЛАДА
РЕПУБЛИКЕ
СРБИЈЕ



ТИМ ЗА СОЦИЈАЛНО
УКЉУЧИВАЊЕ
И СМАЊЕЊЕ СИРОМАШТВА



ПОДРШКА: Израда анализе омогућена је
средствима **Швајцарске агенције за развој
и сарадњу** у оквиру пројекта „Подршка
унапређењу процеса социјалног
укључивања у Републици Србији“.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

НАПОМЕНА: Ова публикација не представља званичан став Владе РС. Искључиву одговорност за садржај и информације које се налазе у публикацији носе аутори текста. Такође, текст није писан родно сензибилисаним језиком, јер га званична администрација и законодавство још увек не препознају.

УВОДНИК

Одлучивање засновано на подацима – анализе утицаја јавних политика

Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, при **Кабинету потпредседнице Владе за европске интеграције**, покренуо је нови циклус анализа утицаја политика са циљем да промовише и подстакне израду и примену политика заснованих на подацима, које ће допринети смањењу сиромаштва, повећању социјалне укључености и квалитета живота грађана и грађанки **Србије**.

Ова иницијатива доприноси припреми и спровођењу европских политика активног укључивања у Србији и пружа допринос развијању одрживог посткризног модела економског раста у Србији. Анализе треба да омогуће да Србија достигне циљеве инклузивног раста који су дефинисани у **Стратегији ЕУ 2020**, а додатни циљ ових анализа јесте унапређење координације и сарадње између различитих партнера у Влади, као и између различитих нивоа власти, у спровођењу реформи намењених социјалном укључивању и смањењу сиромаштва.

Свака одговорна Влада своје јавне политике заснива на анализама и подацима. Примери добре праксе из света показују да успостављен систем и редован процес анализе утицаја јавних политика и мера доприноси повећању транспарентности рада, креирању ефикаснијих и ефективнијих мера и бољем управљању расположивих средстава, ресурса и капацитета.

Сам процес израде ових анализа утицаће на изградњу капацитета владиних институција за редовно анализирање утицаја мера јавне политике и успостављање континуираног процеса, којим се истиче посвећеност стварању демократске и одговорне владе.

Анализе утицаја јавних политика припремљене у овом циклусу могуће је пронаћи на сајту www.inkluzija.gov.rs.

**Тим за социјално укључивање
и смањење сиромаштва
Кабинет потпредседнице Владе
за европске интеграције**

САДРЖАЈ

1.	Увод	7
2.	Резиме	11
3.	Иако је све мање људи на селу, Србија је претежно рурална земља	15
3.1.	Демографски, Србија умире – нарочито њена села	16
3.2.	Нејасна је линија између села и града у Србији	30
4.	Све је теже на селу	33
4.1.	Имати приступ инфраструктури	34
4.2.	Имати приступ квалитетном образовању	36
4.3.	Имати приступ лекару	40
4.4.	Зарадити новац	42
4.5.	Имати друштвени живот	48
5.	На селу је нешто и лепше	51
5.1.	Зеленије, здравије, опуштеније	52
5.2.	Ипак, најлепше је причати о селу	54
6.	Сеоске теме и дилеме	59
6.1.	Да ли је руралност Србије узрок или последица економског стања?	60
6.2.	Има ли смисла улагати у рурална подручја?	64
6.3.	Улагати у пољопривреду или у развој села?	66
6.4.	Ко треба да доноси одлуке о селу?	68

7.	Рурална подручја тек очекују велике промене	75
7.1.	Неће се производити оно што се сада производи.....	76
7.2.	Пољопривреди неће бити потребно много људи.....	82
7.3.	Биће више новца.....	84
7.4.	Мораћемо другачије да се организујемо	86
7.5.	ИКТ и интернет доносе бројне промене на селу	90
8.	Села и њихови становници ипак имају шансу	93
8.1.	Мењати менталитет и правила игре	94
8.2.	Диверзификовати руралну економију	102
8.3.	Развијати институције и процедуре.....	110
8.4.	Добро искористити претприступне ЕУ фондове	114
8.5.	Што пре ући у Европску унију	128
8.6.	Боље се повезати	136
8.7.	Осигурати равномерну и правичну социјалну политику	140
9.	Прилози	144
9.1.	Типологија села	144
9.2.	Руралност и трендови у земљама ЕУ	146
9.3.	Основне карактеристике категорија домаћинстава и основне разлике у перцепцији становништва различитих анализираних територија	149
9.4.	Индекс табела, графика и мапа	151



1

УВОД

Студија **„Будућност села у Србији“** реализована је у сарадњи **Тима за социјално укључивање и смањење сиромаштва** при **Кабинету потпредседнице Владе за европске интеграције** и **SEEDEV-а**. Студија је део активности Пројекта **„Подршка унапређењу социјалне инклузије у Србији“** коју финансира **Швајцарска агенција за развој и сарадњу (SDC)**, у оквиру подршке Влади Србије да унапреди процес социјалне инклузије и примени препоруке засноване на најбољој европској пракси. Студија је реализована као део ширег процеса анализа утицаја јавних политика чији је циљ **промоција, креирање и боља примена јавних политика социјалног укључивања и смањења сиромаштва** у Републици Србији.

Циљ Студије је да кроз мултидисциплинарни приступ анализира тренутно стање, ослика хетерогеност руралног простора и различитост положаја за различите групе становништва, те да на основу тога издвоји потенцијале и предложи препоруке за стратешке правце деловања ка повећању квалитета живота становништва на селу.

У припреми Студије коришћена су постојећа национална и ЕУ докумената и извршена претрага специфичних података у регистрима и базама података (EU Comtrade, FAO, World bank, Eurostat, Републички завод за статистику). Доступност података је, пре свега, ограничена чињеницом да званична статистика у Србији препознаје само два типа насеља: градско и остало, па се најчешће при извођењу података за рурална подручја узима у обзир категорија „остало“ која није довољно прецизна. Поред тога, у време писања Студије већина података из пописа становништва 2011. године није била доступна.

Студија која је пред вама писана је једноставним начином са мноштвом препорука, било у форми наслова одређених параграфа, или истакнутих у самом тексту. Тиме желимо да поруке буду још јасније, јер верујемо да села заиста имају шансу и да су она потребна Србији и грађанима Србије. Верујемо и да досадашњи приступ идеализовања, нарицања и нечињења мора бити промењен у политику која ће људима говорити истину, вући храбре и паметне потезе и бити, пре свега, доследна и конструктивна у њеном спровођењу.

Из тог разлога студија „Будућност села у Србији“ има за циљ да **охрабри креторе политике и да подигне свест заинтересованих за рурални развој** дајући им аргументе засноване на подацима и анализама, али и на личном ауторском ставу. Препоруке нису детаљне – јер оне нису **програмске него пре стратешке**.

У том смислу, идентификовано је седам препорука:

- Мењати менталитет и правила игре
- Диверзификовати руралну економију
- Развијати институције и процедуре
- Добро искористити претприступне ЕУ фондове
- Што пре ући у ЕУ
- Боље се међусобно повезати
- Осигурати равномерну и правичну социјалну политику.

Препоруке чине последње поглавље ове Студије, док на свом почетку Студија документује да се свуда у свету, па тако и у Србији, смањује број људи који живи у руралним срединама. У Србији је овај процес уочљивији из два разлога: за разлику од већине европских земаља, у њој се **смањује и укупан број становника**, док је други разлог то што је, без обзира на методологију дефинисања руралности – **Србија међу најруралнијим земљама у Европи**.

Када критеријуме OECD-а за руралност региона применимо на NUTS 2 ниво региона у Србији, уочавамо да су чак три од четири¹ претежно рурални, са израженим падом броја становника и врло малом густином насељености, нарочито у региону Јужне и Источне Србије – од испод 70 становника по км². Уколико ЕУ типологију руралних подручја применимо на контекст руралне Србије, тада видимо да од укупног броја насеља у Србији, 1.387 или 29,47 % има мање од 200 становника, од чега је око 60 % њих концентрисано у региону Јужне и Источне Србије.

У Србији су изражени процеси **урбанизације села и рурализације градова**. Ово све доводи до напетости (па и сукоба) јер, на пример, ако пољопривредно газдинство жели да прошири сточарску производњу у селу, већ данас се суочава са законском регулативом која му то не дозвољава. У будућности ће таквих сукоба бити све више, јер ће притисак модернизације бити у супротности са очекивањима оних који су се определили да живе на селу због мира и контакта с природом. У неким случајевима сусрет градског и сеоског доводи и доводиће до отварања нових могућности и савеза око стварања нових радних места.

У трећем поглављу разматра се теза да је све теже на селу и образлаже примерима тежег приступа инфраструктури, скупљем а мање квалитетном школовању, али и мањој могућности да се дође до посла и зараде. Студија разбија заблуду о пољопривреди као најзначајнијој економској грани и највећем послодавцу у руралним подручјима – она је у укупним приходима домаћинстава у Србији у 2011. години учествовала само са 3,7%, а у руралним подручјима са 7,8%, што је јасан сигнал да **пољопривреда не доприноси значајно економији него више прехранбеној сигурности**. Чак и перцепција руралног становништва о сопственој ситуацији и окружењу није онаква какву имају други, а нарочито званичне институције и статистика. Подела домаћинстава према примарној делатности – на пољопривредна, непољопривредна и мешовита домаћинства – према перцепцији руралног становништва, није потпуно могућа. Разлог је, пре свега, тај што нека домаћинства која имају изванредан обим пољопривредне производње, себе не доживљавају као пољопривредна домаћинства. Са друге стране, на овом простору постоје и она домаћинства која се веома слабо или уопште не баве пољопривредом, али себе још увек виде као пољопривредна. Према перцепцији самих становника руралних подручја када је реч о категоријама домаћинстава рурална домаћинства се могу поделити на три категорије: **старачка-самачка, просечна и имућнија**.

Посебно поглавље у Студији представља објашњење *идиле села* као и механизма како се ова слика ствара преко медија. Поглед на телевизијске садржаје у Србији који се баве сеоском тематиком показује неколико линија у којима се **формирају или одржавају представе о селу као идиличном простору** од кога смо се отуђили, сељаку као чувару сеоског живота, вечито угњетаваног, који води правичну борбу против норми и образаца понашања који му се намећу, а он не жели да их прихвати, већ жели да сачува сопствени стил живота са свим својим појавним и суштинским одликама. Поспешује се „мит о добром сељаку“, скоро увек супротстављен (не нужно негативно) обрасцима урбане културе.

У поглављу 5.2. Студија се бави и друштвеним мрежама на којима је село популарна тема, како међу онима који живе на селу, тако и међу онима у граду. У Србији има више од три милиона корисника друштвене мреже Facebook (Фејсбук). Ако се посматрају профили и странице на Фејсбуку које се баве селом, они се могу поделити на неколико категорија: странице које носе имена села, странице које служе промоцији етно и еко туризма и странице које представљају село као такво, тј. говоре о селу и сеоском животу на уопштен начин. Разматра се и шта ново руралним подручјима доноси интернет и друштвене мреже и како их користити у функцији руралног развоја.

У поглављу 5 налазе се суштинске поруке Студије. **Економски раст у целом свету дешава у великим градо-**

¹ Нема података за Косово и Метохију

вима, тј. тамо где је већа густина популације, мобилност људи и њихова интегрисаност. У том контексту јасно је да је **руралност Србије не само последица него и узрок економског стања у земљи** и да је у будућности могуће побољшати стање у руралним подручјима једино тако што ће се остварити свеобухватни економски развој. Овакав развој се не дешава тамо где администрација жели да га види, него тамо где привреда жели да инвестира, па је зато погрешно распоређивати инвестиције по административном критеријуму. **Упросечавање и „распоређивање“ економије противно је економској логици и не доводи до развоја.** У оквиру овог поглавља издваја се још једна јасна порука Студије, а то је **да улагање у пољопривреду не значи и улагање у село.** У Србији се мало издваја за мере руралног развоја, било да се оне односе на инвестиције у пољопривредне или непољопривредне делатности, или пак у руралну инфраструктуру. Такође, приметно је да се та средства стално смањују, не само као последица смањења пољопривредног буџета него се и њихов удео константно смањује на рачун тржишних мера. Та пракса се мора променити и мора се повећати подршка намењена инвестицијама у рурална подручја, било да она буду пољопривредна, непољопривредна или инфраструктурна.

Зашто се доносе погрешне одлуке о селу, ко их доноси, а ко не би требало – то је, такође, тема у овом поглављу. **О селу се не одлучује у селу.** Принцип субвенционисаности тврди да би одлуке требало доносити на нивоу који је што је могуће ближи грађанима. У складу са тим, модерне концепције руковођења регионалним и локалним руралним развојем захтевају промене традиционалних организационо-управљачких структура и веза, где државне институције почињу да деле своје надлежности (и фондове) са великим бројем партнера. Узимајући у обзир да овај процес пребацивања надлежности не може да се деси одједном, закључак да би за Србију, која у овом тренутку још увек нема искуства са децентрализованим системом управљања политикама развоја, било најбоље да заузме комбиновани приступ. Међутим, у исто време би требало да ради на свему ономе што ће омогућити да у догледно време изгради децентрализовани систем одлучивања о руралном развоју.

Поглавље 6 разматра промене које тек чекају рурална подручја, а то су промена структуре производње услед промењених захтева потрошача, све мањег броја људи који ће се бавити пољопривредом и све значајније улоге модерних технологија. Нова времена ће захтевати да се становници организују другачије – удружени у комерцијалне и некомерцијалне организације.

Најобимнији део студије је поглавље са препорукама, јер **аутори заступају став да села и становници села у Србији имају шансу.** Да би се шансе села искористиле, мора се мењати менталитет и приступ у циљу напуштања заблуде да је село исто што и пољопривреда, да пољопривреда може да носи развој и да се рурални развој може

десити без свеукупног, па и урбаног, развоја. Креатори политике у Србији треба да схвате промене које се дешавају, предвиде оне које ће се тек десити, да буду спремни да мењају оно што није добро и да пронађу адекватне одговоре у границама могућег. У том смислу три су основне поруке које се односе на развој села:

- само са свеукупним економским развојем смањује се разлика у квалитету живота између руралних и урбаних подручја,

- мора се мењати концепт просторног развоја и то са поједностављеног град–село на интегрисани концепт,

- прихватити да пољопривреда може да донесе више богатства, али не може да буде носилац развоја у држави, региону, општини, па чак и удаљеном селу.

Ове једноставне, а суштинске поруке чине се лакима за спровођење, али оне то нису јер захтевају промену целокупног односа према селу. Оне не подразумевају само промену у размишљању доносиоца одлука него целокупне јавности која треба да буде спремна да прихвати као нормално „да је потпуно у реду да је неко село угашено јер нико није нашао свој интерес да живи тамо“; „да иако живим у великом граду, треба да укључим у градски живот и оне из оближњих градова и села“; „да је нормално да држава не одређује где компаније и појединци треба да улажу или чак живе“; „да је природно и нормално да људи напуштају село и иду у град“; „да се људи који лако мењају место боравка, стално тражећи нови посао, понашају кроз логично“... До ових промена се може доћи:

- **Променама правила игре:** спровођењем закона, алокацијом буџета, изградњом потребних институција и свим оним што подразумева промену окружења;

- **Променама менталитета:** изнад свега, ово се чини тако што се постепено јавном мњењу аргументовано укаже на заблуде у вези са пољопривредом и селом.

Да би се све ово десило, потребно је ослободити се опсесије да ће један круг људи („најумнијих“) заседати и донети савршену стратегију и још савршенији план на основу чега ће бити подељени задаци чијим ће спровођењем села процветати. Напредоваће она села која буду кренула храбро за својом судбином, увиђајући у чему се разликују и у чему су бољи од других, и чија ће већина становника настојати да осигура своју економску добробит.

Економска добробит не може ни данас, а поготово неће моћи у будућности, да се оствари за све оне који се баве пољопривредом у Србији. Због тога је **потребна диверзификација економије** и то: на нивоу села, на нивоу газдинства и на нивоу економије појединца. Први корак у овом правцу био би: **пронаћи селу улогу која је интегрисана у одређену просторну целину.** Интегрисани концепт под-

разумева сагледавање простора са свим његовим потенцијалима, без обзира на број градова и села. Концепт вештачки створених простора (општине, региони и слично) није се показао као функционалан, јер никада није испоштовао већ постојеће стање које су људи дуги низ година сами стварали. У Србији, невезано за актуелну административну поделу, већ су се природно, временом, издвојили дефинисани простори који свој извор опстанка и развоја налазе у различитим гранама привређивања. Крајеви природно и традиционално спојени са већим урбаним и индустријским центрима основ свог развоја проналазе у раду у индустрији или приватном привређивању (услужним делатностима, пољопривреди) и пласирању својих производа и услуга на тржиште запослених у индустрији, односно граду. Улога државе у руралном и регионалном развоју ових крајева била би у повећању мобилности радника, односно у овом случају у побољшању превозне инфраструктуре, али и у подстицању запошљавања људи из сеоских подручја. Простори око већих туристичких центара већ су ставили свој акценат на туризам и остале пратеће услужне делатности. Села око Златибора, Копаноника, Книћког језера имају основ за развој сеоског туризма, пољопривреде у сврху туриста, народне радности и сл.

Људи су ти који се прилагођавају променама и чине да се промене догоде. Да би пољопривредник или становник села донео одлуку о томе да нешто промени, мора сам да има личну мотивацију и храброст да нешто предузме. Предуслов добре одлуке је познавање промена окружења – познавање оног што ближе, а потом и даља будућност доносе. Диверзификација економије захтева да **пољопривредници и становници села постану предузетници или барем предузетни**. Али број предузетника у руралним подручјима зависи од окружења које ствара држава. У Србији, док се не створе услови за веома висок и стабилан економски раст који ће пружити више шанси за запослење, диверзификација ће се дешавати пре свега у оквиру саме пољопривредне производње. Сигнали које

шаље аграрна, али и целокупна економска политика у Србији су толико променљиви, нестабилни и погрешни да чак и у случају њихове промене, у скорој будућности ове политике неће пресудно утицати на усмеравање активности становника руралних подручја. Пресудно би могла да утичу очекивања од приступања Европској унији, као и конкретна знања која они поседују о правилима, фондовима, трендовима и могућностима у ЕУ.

Србија има једну јединствену прилику да постане део породице европских земља окупљених око заједничке идеје грађења Европске уније. Једна од заједничких политика и вредности у ЕУ јесте политика руралног развоја који брине о селу више него било где друго у свету. Зато **приближавање Србије ЕУ отвара нове могућности за рурална подручја**. Те могућности директно зависе од спремности администрације да се прилагоди ЕУ систему планирања и имплементације мера за развој руралних подручја и оспособљености руралног становништва да те мере и могућности користи. Да ли је администрација у Србији спремна, а грађани оспособљени да искористе ове могућности, питање је на које би било тешко у овом моменту дати позитиван одговор. Искуства нових ЕУ чланица нарочито Хрватске, чија је ситуација најсличнија оној у Србији, у претприступном прилагођавању представљају корисна упутства за Србију. Због значаја који ИПАРД фондови потенцијално могу имати на рурална подручја и пољопривреду Србије, због тога што се тако мало зна о њима, а толико се много очекује од њих и због тога што је боље учити на туђим искуствима, у овој Студији се посебно посвећује пажња искуствима ЕУ чланица у коришћењу претприступних фондова намењених руралном развоју и то посебно кроз призму хрватског искуства.

Студија не осликава ставове Швајцарске агенције за развој и сарадњу (SDC), нити Тима за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије и студија је резултат анализе и ставова самих аутора.

АУТОРИ

2

РЕЗИМЕ

Студија „**Будућност села у Србији**“ пружа мултидисциплинарни приказ тренутног стања руралног простора у Србији, изазова и ограничења са којима се суочавају различите социјалне групе, а потом и визију стратешког деловања државе ка повећању квалитета живота становништва на селу у будућности.

У складу са програмским оквиром у коме је настала, унапређењем процеса социјалног укључивања уз примену препорука заснованих на најбољој европској пракси, Студија је реализована као део ширег процеса анализа утицаја јавних политика, чији је циљ *промоција, креирање и боља примена јавних политика социјалног укључивања и смањења сиромаштва у Републици Србији.*

Полазна тачка анализе – **Србија је међу најруралнијим земљама у Европи** – произилази из демографских трендова и њихових пројекција. Као и свуда у свету, у Ре-

публици Србији се смањује број људи који живи у руралним срединама, али још драматичније и видљивије, јер се са једне стране смањује и укупан број становника, док је, без обзира на методологију дефинисања, простор у Србији наглашено руралан са неповољним параметрима за развој.

Верујући да у Србији треба да се усвоји и примени наш концепт руралног развоја заснован на истини (шта се не може), знању (како се може) и реланости (шта се може) Студија „Будућност села у Србији“ има за циљ да **охрабри креторе политика и да подигне свест заинтересованих за рурални развој** дајући им аргументе засноване на подацима и анализама, али и личном ауторском ставу. Документ тако разматра суштинску дилему – да ли је даље пражњење руралног простора у Србији неминовност и да ли сиромашна Србија може да сачува људе на селу када то нису успеле и много богатије земље.

Анализом комплексног положаја становништва на селу, који ствара напетости и опредељује се за трајну миграцију, илустроване су области живота у којима је приступ квалитетној услузи и јавним добрима ограничен – почев од инфраструктуре, приступа квалитетном школовању, услугама здравствене заштите, као и могућностима за остварење зараде и указано на друштвене групе веће осетљивости и изложености ризику попут старијих, самачких домаћинстава, жена... Недостатак друштвеног живота руралног становништва доприноси узроцима депопулације, док је са друге стране успешно одржавање идиле села преко медија и друштвених мрежа. Погледом на телевизијске садржаје у Србији који се баве сеоском тематиком, исцртано је неколико линија у којима се формирају или одржавају представе о селу као идилничном простору од кога смо се отуђили, сељаку као чувару сеоског живота, који води правичну борбу против норми и образаца понашања који му се намећу, а он не жели да их прихвати, већ жели да сачува сопствени стил живота са свим својим појавним и суштинским одликама.

С обзиром на то да се економски раст везује за присуство активног становништва, како сачувати популацију на селу, њену мобилност и интегрисаност, уз чињеницу наглашену у Студији, да не постоји узрочна веза између улагања у пољопривреду и развоја села, као и да се данас о селу не одлучује у селу?

Једна од јасних порука је неопходност да се повећа подршка намењена инвестицијама у рурална подручја (пољопривредне, непољопривредне или инфраструктурне) и да се уз централни, уведе и децентрализован систем управљања политикама развоја јер принцип субвенционисаности указује да би одлуке требало доносити на нивоу који је што је могуће ближи грађанима.

У складу са тим, представљене су модерне концепције руковођења регионалним и локалним руралним развојем које захтевају промене традиционалних организационо-управљачких структура и веза, где државне институције почињу да деле своје надлежности (и фондове) са великим бројем партнера. Узимајући у обзир да овај процес пребацивања надлежности не може да се деси одједном, закључак да би за Србију, која у овом тренутку још увек нема искуства са децентрализованим системом управљања политикама развоја, било најбоље да заузме комбиновани приступ. Међутим, у исто време би требало да ради на свему ономе што ће омогућити да у догледно време изгради децентрализовани систем одлучивања о руралном развоју.

Студија се бави и променама које тек чекају рурална подручја – промени структуре производње услед нових захтева потрошача, све мањег броја људи који ће се бавити пољопривредом и све значајније улоге модерних технологија, што све захтева прилагођавање и другачији приступ како би се искористиле шансе за развој села.

У том смислу, идентификовано је седам кључних препорука у Студији које су окосница будуће развојне шансе за живот у селима:

Потребно је мењати менталитет и приступ (1) у циљу напуштања заблуда да је село исто што и пољопривреда, да пољопривреда може да носи развој и да се рурални развој може десити без свеукупног, па и урбаног развоја. *Промене правила игре попут спровођења закона, буџетских алокација, изградње потребних институција и свега оног што подразумева промену окружења, али и промена менталитета* тако што се јавном мњењу аргументовано и постепено указује на заблуде у вези са пољопривредом и селом, омогућиће се развој села у којима постоји живот и иницијатива. То подразумева сагледавање у чему се разликују и у



чему су бољи од других, и настојање већине становника да осигурају своју економску добробит.

Истовремено, економска добробит не може ни данас, а поготово неће моћи у будућности, да се оствари за све који се баве пољопривредом у Србији. Због тога је **потребна диверзификација економије (2)** и то на нивоу села, на нивоу газдинства и на нивоу економије појединца. Први корак у овом правцу био би пронаћи нову улогу селу која је интегрисана у одређену просторну целину. Интегрисани концепт подразумева сагледавање простора са свим његовим потенцијалима, без обзира на број градова и села. Диверзификација економије захтева да *пољопривредници и становници села постану предузетници или барем предузетни*. Али број предузетника у руралним подручјима зависи и од окружења које ствара држава. У Србији, док се не створе услови за веома висок и стабилан економски раст који ће пружити више шанси за запошлење, диверзификација ће се дешавати пре свега у оквиру саме пољопривредне производње. Сигнали које шаље аграрна, али и целокупна економска политика у Србији не смеју бити променљиви, нестабилни и погрешни јер чак и у случају њихове промене, у скорој будућности ове политике неће пресудно утицати на усмеравање активности становника руралних подручја. Зато је **развој институција и процедура (3)** од пресудног значаја, као и конкретна знања која они поседују о правилима, фондовима, трендовима и могућностима у ЕУ.

Србија има јединствену прилику да постане део породице европских земља окупљених око заједничке идеје грађења Европске уније, а што **скорија интеграција у ЕУ доноси добробити развоју села (4)**. Једна од заједничких политика и вредности у ЕУ јесте политика руралног развоја која, иако није савршена, брине о селу више него иједан други модел у свету.

Стога, **могућности које стижу кроз ЕУ фондове треба добро искористити (5)**, а оне директно зависе од спремности администрације да се прилагоди ЕУ систему планирања и имплементације мера за развој руралних подручја и оспособљености руралног становништва да те мере и могућности користи. Да ли је администрација у Србији спремна, а грађани оспособљени да искористе ове могућности, питање је на које би било тешко у овом моменту дати позитиван одговор. Искуства нових ЕУ чланица нарочито Хрватске, чија је ситуација најсличнија оној у Србији, у претприступном прилагођавању представљају корисна упутства за Србију која су дата у Студији.

Јачање социоекономске повезаности у руралном простору (6) и улоге лидера, активна изградња или очување социјалног капитала, а све то уз **успостављање правичнијег система социјалне политике и осигурања приступа социјалним сервисима (7)** јачају могућности и ресурсе за равномерну развојну шансу и комплетирају листу препорука за стратешке правце деловања ка повећању квалитета живота становништва на селу.

Будућност села у Србији се везује за „нарицања зле и црне судбине“. Прошлости села се приписују најбоље романтичне и нереалне карактеристике. Садашњост села је све друго само не творац будућности, а требало би да је другачије: веровати у будућност, чинити нешто у садашњости и учити из прошлости. Верујемо да села у Србији заиста имају шансу и да су потребна грађанима Србије, а досадашњи приступ идеализовања, нарицања и нечињења мора бити промењен у политику која ће људима говорити истину, вући храбре и паметне потезе и бити, пре свега, доследна и конструктивна у њеном спровођењу.





З

Иако је све мање
људи на селу,
Србија је претежно
рурална земља

3.1.

Демографски, Србија умире – нарочито њена села

Готово свуда у свету смањује се број људи који живи у руралним срединама

По Теорији демографске транзиције, Србија се налази у последњој – петој фази!

Када је је реч о демографском стању руралних подручја Србије, ситуација се чини још драматичнијом

Сиромаштво је веће на селу него у граду

Старачка и самачка домаћинства на селу су најрањивија

Демографска перспектива руралних подручја у Србији није просперитетна – из којег год угла да је посматрамо

Села напуштају квалификованији и образованији, млади и више жене него мушкарци

Можда би жене мање напуштале село да постоји свест о неравноправном положају жена и активности заједнице на елиминисању ових неједнакости

Готово свуда у свету смањује се број људи који живи на селу

Када је реч о демографским проблемима у руралним подручјима, треба имати у виду чињеницу да се са овим проблемом не суочава само Србија.

Европа је, у демографском смислу, најстарији континент. Неке земље у окружењу, попут Албаније и Босне и Херцеговине, суочавају се са још оштријим трендовима ерозије руралног становништва. Одређене земље имају само неколико процената становништва које живи у руралним подручјима – попут Белгије са 2,6%, Малте са 5,7% и Велике Британије са 11% (видети: Прилог 2). Друге земље, попут Словеније, успеле су да одрже стабилност континента руралног становништва и да га чак, углавном политичким приступом развоју руралних подручја, и поправе.

Чињеница да је Европа најстарији континент оставља бројне последице на рурална подручја. По томе се Европа не разликује значајно када се посматра ситуација са којом се суочава Србија и друге државе Западног Балкана. У разрази рурално–урбане дистрибуције и образаца демографских промена на територији 27 земаља ЕУ, у Студији о запослености у руралним подручјима ЕУ² наводи се следеће: око 56% од ЕУ 27 становништва живи у руралним регионима (укључујући претежно руралне и значајно руралне регионе).

Иако је укупан удео руралног становништва унутар ЕУ остао прилично константан у протеклој деценији, ова релативна стабилност на укупном нивоу заправо маскира појаву значајних варијација између и унутар појединачних држава чланица. Највећи удео руралног становништва у укупном становништву имају Шведска, Финска, Бугарска,

Словенија и Ирска. На другој страни, по истом критеријуму, највећи удео урбаног становништва имају Белгија, Холандија, Данска, Немачка и Велика Британија. (видети: Прилог 9.)

Уопштено говорећи, значајно рурални региони су знатно порасли на рачун региона из групе претежно руралних. Највише негативних трендова, када је реч о уделу руралног становништва у укупном становништву, уочава се у 12 нових земаља чланица.

Да бисмо добили јаснију слику о врстама промена које су се десиле у руралним регионима Европе, корисно је да се појава ових промена раздвоји у две основне компоненте:

– **Природна промена:** У последњих неколико година стопа смртности је премашила стопу наталитета у готово две трећине претежно руралних региона – што је нужно довело до природног смањења броја становника. У већини значајно руралних и претежно урбаних региона однос је обрнут – подигнут је ниво природног прираштаја.

– **Миграција:** У квантитативном смислу, миграције су важније у сва три типа региона, како због директних тако и због индиректних ефеката. Широм Европе, значајно рурални региони показују највише позитивних нето миграционих трендова, с обзиром на то да имају прилив становништва из претежно руралних региона (када ову промену називамо урбанизација) с једне стране, али и миграција из претежно урбаних региона (када је реч о контраурбанизацији). Дакле, претежно урбани и претежно рурални региони у Европи показују релативно негативне нето миграционе трендове.

Демографско старење је важно питање у великом делу развијеног света. Посебно се примећује у претежно руралним регионима неких чланица ЕУ, нарочито Естоније,

Графикон 1:

Индекс раста руралног и урбаног становништва у ЕУ, земљама Западног Балкана (ЗБ) и Србији, где је 1992 = 1

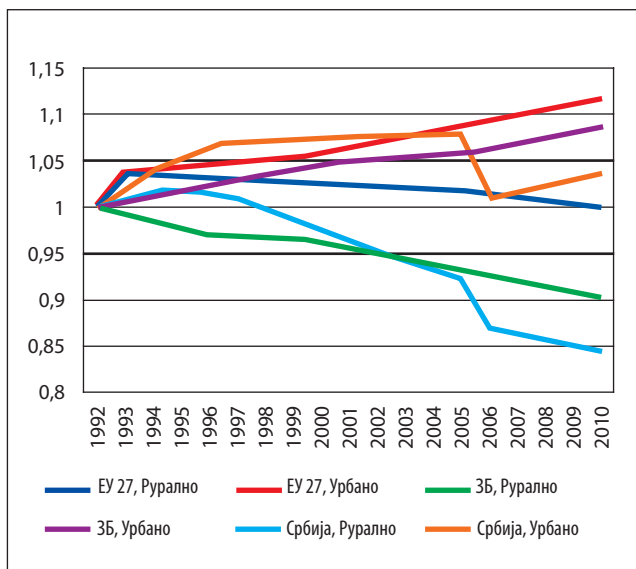
Константно смањење броја становника у руралним подручјима се дешава и у земљама у окружењу, али и у ЕУ

Само је неколико земаља у ЕУ које бележе пораст броја становника у руралним подручјима у последњих пет година. То су: Луксембург, Ирска, Словенија, Чешка, Кипар, Шпанија, Пољска и Шведска. Највећи пораст бележи Словенија са повећањем од 9,5% у односу на 1992. годину.

Ове податке треба посматрати и у светлу тога да се број становника у земљама Западног Балкана смањује, док се у ЕУ повећава, што логично доводи до закључка да се рурална подручја у ЕУ празне на рачун урбаних.

Важно је напоменути да се мерење руралности обавља по ЕУ критеријумима који су још строжији него критеријуми којима Србија мери ниво руралности.

Извор: UN FAO



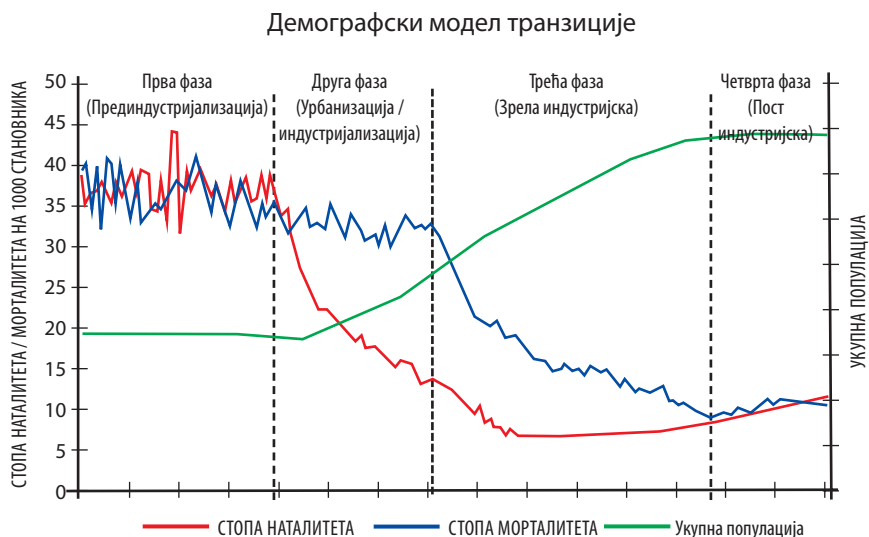
² Study on Employment in Rural Areas (SERA) – Студију је наручила European Commission, Directorate General for Agriculture Unit F.3. Consistency of Rural Development, Contract No. 30-CE-0009640/00-32, 2006

Слика 1:

Приказ теорије фаза у теорији демографске транзиције

Србија се налази у фази где је стопа наталитета испод нивоа просте замене становништва

Извор: Keith Montgomery, Department of Geography and Geology, University of Wisconsin, доступно на: www.uwmc.uwc.edu



Грчке, Португалије и Француске, где је удео становништва старости преко 65 година у укупном становништву претежно руралних региона знатно већи. Исте земље показују релативно низак однос броја деце (0–15) и пензионера (>65), низак однос броја младих одраслих (15–24) и пензионера, као и високу укупну стопу зависности (однос укупне популације и популације старости 15–64).

У остатку ЕУ ови индикатори сугеришу да старење није значајно израженије у претежно руралним регионима у односу на значајно руралне или претежно урбане области.

Постоје неки докази о родној неравнотежи у претежно руралним деловима неких држава чланица. У нордијским и балтичким земљама, као и у Јужној Европи, снажне рурално–урбане миграције жена у економски активном и фертилном добу настављају да утичу на повећање степена броја мушкараца у односу на жене у руралном становништву, што је довело до секундарног ефекта на наталитет.

У ширем смислу, европски демографски обрасци и трендови могу бити сажети у два процеса: урбанизације и контраурбанизације. Многи значајно рурални региони имају користи од ефеката оба процеса. Поред тога, неке миграционе карактеристике, као што су миграције према старосној структури, уочљивије су на оси север–југ, док су друге, као што су родне неједнакости, уочљивије на оси исток–запад.

По Теорији демографске транзиције, Србија се налази у последњој – петој фази!

Према Теорији демографске транзиције³ тврди се да, као последица економског развоја и индустријске и информационе економије, свет налази у континуираном процесу популационих промена. Ова теорија се заснива на мерењу односа стопе наталитета и стопе морталитета светске популације током историје. Према овој теорији постоје четири фазе ових промена.⁴ Међутим, услед најновијих дешавања у светској демографији, све се гласније чују теорије о преласку развијеног дела света у пету фазу, док се неразвијени свет и даље налази у другој и трећој фази.

Током фазе четири, и стопе наталитета и стопе морталитета су ниске. Међутим, када стопе наталитета опадну испод нивоа за просту замену становништва, онда говоримо о петој фази. Ову фазу карактерише депопулација, што је претња за многе индустријске гране које послују на основу популационог раста. У овој фази се очекује да стопе морталитета остану константно ниске или чак мало порасту због старења становништва и промене стила живота у развијеним земљама. Резултат промена у старосној структури укључује **брзо старење становништва, јасно смањење броја младих и смањење стопе старосне зависности младих**. Стога, иако је Република Србија дефинисала своје демографске циљеве кроз више стратешких и програмских докумената и извештаја⁵ „ублажавање негативних тен-

³ Warren Thompson, 1929

⁴ Прва фаза: низак природни прираштај (наталитет и морталитет су веома високи, а природни прираштај је веома низак/пољопривредна револуција је почела да утиче на популационе промене али недовољно/све државе света су прошле ову фазу); друга фаза: висок природни прираштај (крај 18. и почетак 19. века /морталитет слаби, док наталитет остаје углавном исти/природни прираштај је веома висок и популација нагло расте/данашње развијене земље у ову фазу улазе крајем 18. века као резултат индустријске револуције, док неразвијене земље улазе у ову фазу медицинском револуцијом која се десила крајем 20. века); трећа фаза: умерен природни прираштај (наталитет нагло опада у односу на фазу II, морталитет такође опада, али спорије него наталитет/популација наставља да расте, али је природни прираштај знатно нижи/многе земље у Азији и Јужној Америци су прешле у трећу фазу, док је већина афричких земаља остала у фази II/већина људи живи у градовима); четврта фаза: ниски природни прираштај (наталитет се приближава стопи морталитета и природни прираштај постаје једнак нули).

⁵ Стратегија подстицања рађања, Први извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва и др.

денција демографског развоја Републике Србије које би се остварило кроз пораст нивоа плодности и позитиван миграциони биланс и достизање нивоа простог обнављања становништва (стационарне популације) у дужем временском периоду⁶, садржај циљева говори да се и **демографски контекст Србије налази дубоко у петој фази.**

Када је је реч о демографском стању руралних подручја Србије, ситуација се чини још драматичнијом

Пре него што се представи демографска ситуација у руралним подручјима, потребно је дефинисати рурална подручја, што није нимало лако будући да постоје разне дефиниције које за основу узимају различите критеријуме. Најчешће се користе ОЕЦД и ЕУ дефиниције, али се све више практикује да земља изгради сопствену поделу узимајући у обзир локалне специфичности. Дефинисање руралних области у Србији није званично усклађено са ОЕЦД и Еуростат стандардима. Званична статистика у Србији препознаје само два типа насеља: „градско“ и „остало“, и најчешће се при извођењу података за рурална подручја узима у обзир категорија „остало“ – недовољно прецизна. Подаци о руралном становништву и руралним областима разликују се у зависности од примењене методологије. У основи, методологија која се користи у Србији показује мањи проценат становништва који живи у руралним срединама него што би се добило када би се применила ОЕЦД

или ЕУ методологија. Колика је та разлика може се видети на примеру израчунавања руралности по ЕУ моделу урађеном на пројекту „Подршка програмирању руралног развоја и платном систему у Србији“ и који је показао да је 85% територије рурално и да на њој живи 55% становништва, док је званични статистички податак да та бројка износи 44%. **Било како било и коју год методологију да изаберемо, суштина се не мења – Србија је међу најруралнијим земљама у Европи.**

Према ОЕЦД критеријумима руралности, било да је реч о дефиницији која одређује степен руралности региона⁷ или дефиницији која се базира на одређивању малих руралних административних јединица на основу густине насељености⁸, Србија је претежно рурална земља. Уколико анализирамо области у Србији, у **дванаест од укупно двадесет и пет⁹, рурално становништво представља цео популациони контингент.** На основу ОЕЦД критеријума руралности региона, само Београд, као посебна област, припада претежно урбаном типу подручја.

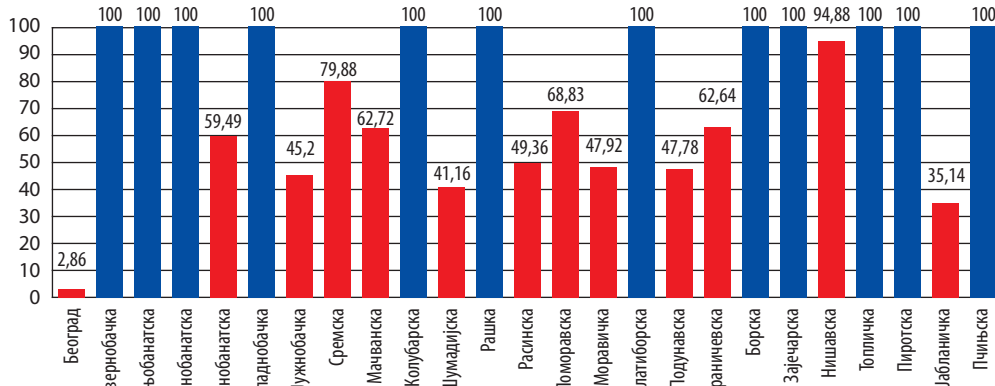
У само шест области Србије заступљеност становништва које живи у руралним подручјима креће се у интервалу између 15% и 50%, и ове области припадају тзв. *прелазном или значајно руралном* типу подручја. Међутим, битно је истаћи да су и ове области Србије веома близу горње границе од 50% становништва које живи у руралним подручјима. Преосталих осамнаест области третирају се као претежно рурални тип подручја.

Графикон 2:

Процент
руралног
становништва по
областима

**Рурално
становништво
чини већину
становништва у
највећем броју
области у Србији!**

Извор: Економски
факултет,
Универзитет
у Београду



⁶ Демографски циљ из Просторни план Републике Србије 2010–2014–2021

⁷ Дефиниција руралности региона: ОЕЦД приступ класификује NUTS 3 регионе као претежно урбане (мање од 15%), прелазне или значајно руралне (15%–50%) и претежно руралне регионе (више од 50%) у односу на проценат становништва које живи у руралним заједницама.

⁸ Методологија ОЕЦД-а класификује локалне административне јединице са густином насељености мањом од 150 становника по км² као руралне

⁹ Без Косова и Метохије

Табела 1: Демографски подаци на NUTS 2 нивоу

Претежно рурално становништво живи у три од четири региона. Сва три су са густином насељености од испод 100 становника по км² и у сва три се бележи смањење броја становника

Регион	Укупно становништво	Апсолутни пораст–пад броја становника 2002–2011.	Густина насељености становника/км ²	Тип подручја
Београд	1.639,121	62.997	511,59	Претежно урбани
Војводине	1.916,839	-16,44	87,15	Претежно рурални
Шумадија и Западна Србија	2.013,388	-15,44	81,12	Претежно рурални
Јужна и Источна Србија	1.551,268	-22,42	67,89	Претежно рурални
Косово и Метохија	-	-	-	-

Извор: Систематизација аутора на основу Пописа РЗС, 2011.

Када критеријуме ОЕЦД-а за руралност региона применимо на NUTS 2 ниво¹⁰ региона у Србији, видимо да су чак три од четири (нема података за Косово и Метохију) претежно рурални, са израженим падом броја становника и врло малом густином насељености, нарочито у региону Јужне и Источне Србије, од испод 70 становника по км².

Из ОЕЦД дефиниција руралности уочљиво је да број становника, тј. његова густина насељености, са свим својим потенцијалима или ограничењима, представља најбитнију компоненту мерења руралности. Дакле, и поред чињеница које иду у прилог великој заступљености руралних подручја, а које проистичу из дефиниција руралности, питање које још увек изискује разматрање јесте до које мере једно друштво можемо да сматрамо руралним, а да се то друштво истовремено налази у интензивном процесу урбанизације, тј. изразите концентрације становништва у урбаним центрима и изразите депопулације руралних подручја. Ово питање добија на снази уколико се узме у обзир

чињеница да је демографија вероватно најважнија детерминанта економских активности и трендова запошљавања у руралним областима. Овакво демографско стање може довести до ситуације да постојећи трендови могу значајно утицати на даље смањење нивоа економских активности у руралним подручјима и, последично, даље демографске ерозије. **Степен руралности је већи што је мања густина насељености или што је мање руралног становништва у укупном популационом контингенту.**

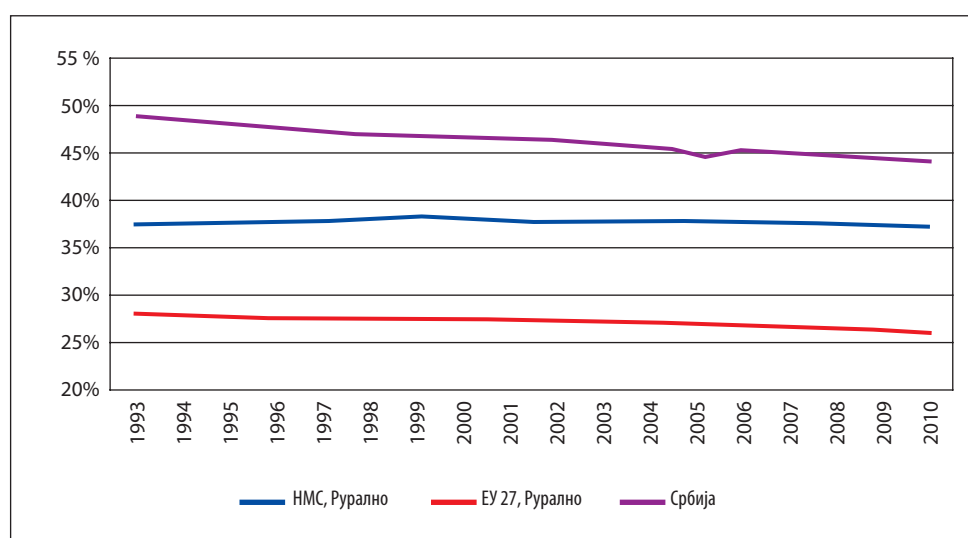
Да би слика односа рурално–урбано у Србији била јаснија, битно је изнети и податке о густини насељености руралних подручја. **Области са највећим процентом руралног становништва уједно су и најслабије насељена.** Београд је, примера ради, петнаест пута гушће насељен него област у Зајечару. Такође је евидентно да оне области које имају највеће учешће руралног становништва уједно имају и најмањи број становника.

Графикон 3:

Удео руралног и урбаног становништва у Србији у периоду 1992–2011.

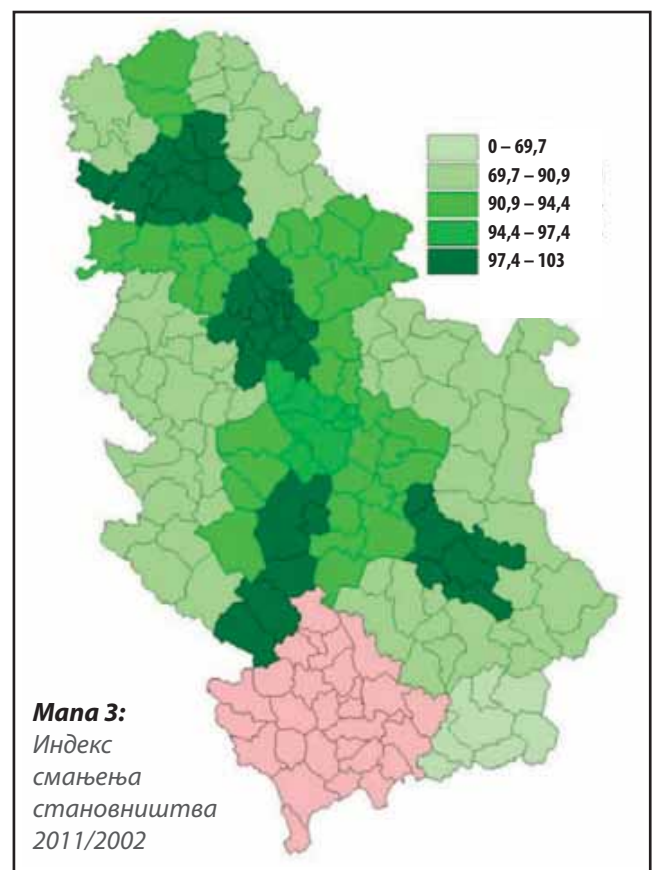
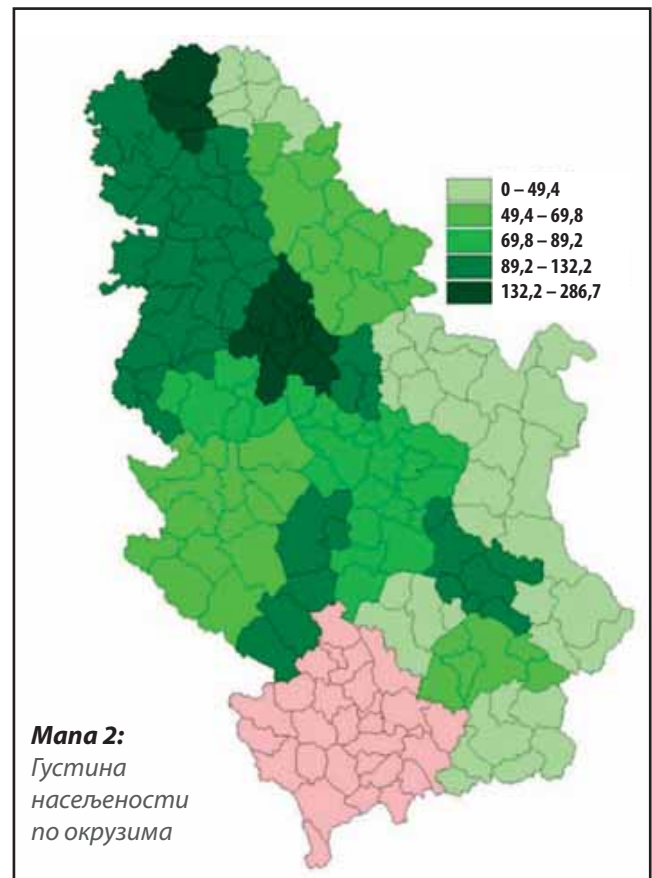
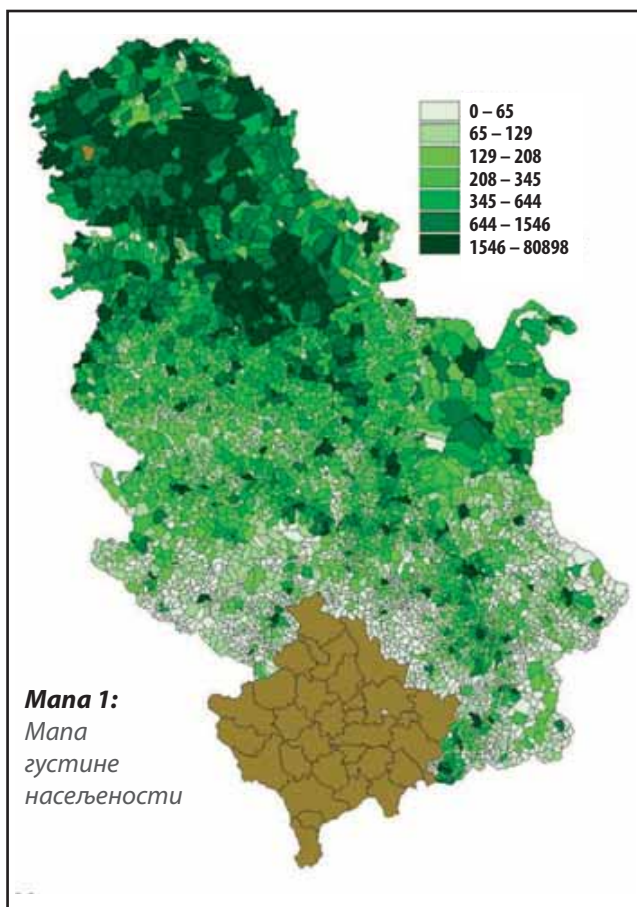
Удео руралног становништва у Србији и ЕУ се константно смањује, брже у Србији

Извор и методологија: Републички завод за статистику, по својој методологији. Ово су подаци којима се извештава у Организацији за храну и пољопривреду Уједињених Нација – FAO



¹⁰ Закон о регионалном развоју Републике Србије

Области са највећим процентом руралног становништва најслабије су насељене и имају највећи индекс смањења становништва



Поред очигледних рурално-урбаних различитости у Србији, уочавају се и дубоке и веома оштре, али и мање видљиве диспропорције између самих руралних подручја. При разматрању разлика између појединих територија у Србији, углавном се говори о економским разликама, док се друштвене и демографске специфичности територије занемарују, како у домену проблема тако и у домену потенцијала.

Типологија руралних подручја ЕУ разликује три основна типа: рурална подручја близу великих градова, периферија захваћена пропадањем и удаљенија периферија захваћена екстремним пропадањем.

Типологија руралних подручја у ЕУ настала је у складу са ОЕЦД¹¹ дефиницијом из 1993. године, а она је дефинисала такође три типа руралних подручја и то полазећи од функционалне удаљености од урбаних простора и степена интеграције у националну и глобалну економију:

– **Економско интегрисана подручја** која обухватају руралне области лоциране близу урбаних центара. Овакви простори комбинују карактеристике руралног и урбаног начина живота. Становништво има тренд пораста као резултат растуће активности урбаних центара. На овим руралним подручјима постоји добра инфраструктура и добра комуникација.

– **Интермедијална (средишна) рурална подручја** јесу она с традиционално развијеном пољопривредом. Економска структура ових подручја је под утицајем великих промена, нарочито у трговини, туризму и осталим услужним делатностима. Демографску слику карактеришу мале густине насељености. Највећи део руралног становништва у већини земаља живи у оваквим областима. Оне су удаљене од урбаних центара, али ниво транспорта и комуни-

кационе структуре омогућава њиховим становницима релативно лак одлазак у урбане центре.

– **Забачена рурална подручја** обично имају периферни положај, карактерише их велика удаљеност од урбаних центара, и првенствено се налазе на планинама и острвима. Густине насељености су мале и има веома мало младог становништва. Улагања у оваква подручја су ниска. Економски се базирају на традиционалној екстензивној пољопривреди. Занатске и сервисне активности се обављају у локалним центрима. Ова подручја нису интегрисана у економски живот осталог дела земље.

Уколико ЕУ типологију руралних подручја применимо на контекст руралне Србије, добијамо следећу слику. Од укупног броја насеља, 1.387 насеља у Србији (или 29,47 %) има мање од 200 становника, од чега је око 60 % концентрисано у регионима Јужне и Источне Србије¹². Ова насеља углавном припадају категорији удаљених периферија захваћених екстремним пропадањем. Далеко занимљивији је податак да на овој територији живи свега 1,81% укупног становништва Србије. Такође, важно је напоменути старост руралног становништва у Србији – 16,54% становништва Србије старије је од 65 година. Од тога, свега 19,91% живи у региону Београда, као једином претежно урбаном типу подручја.

Коју год дефиницију руралности да применимо, видимо да је ситуација у руралним подручјима неповољна за развој. На то упућује неколико карактеристичних показатеља:

– У периоду од 2002. до 2011. године број становника у Србији опао је за више од 400.000, а само у последњих годину дана за скоро 173.000, Београд једини бележи раст броја становника – у периоду између последња два пописа, Београђана је више за 21.000¹³.

Табела 2: Типологија руралних подручја према ЕУ

Рурална подручја близу великих градова	Периферија захваћена пропадањем	Удаљенија периферија захваћена екстремним пропадањем
• Притисак савременог живота (развоја) • Интензивна, тржишно оријентисана пољопривреда • Оптерећење животне средине • Економска диверзификација • Децентрализација функција (субурбанизација) • Полифункционални простор мозаичне физиономије	• Релативно високо учешће пољопривреде • Мање могућности за економску диверзификацију (недостатак алтернативног запослења) • Депопулација • Процес старења • Депопулациони пејзаж – запостављено земљиште • Становништво концентрисано у регионалним и субрегионалним центрима	• Географски хендикепиран положај • Демографско пражњење • Скупа инфраструктура • Ограничене могућности за пољопривреду и непољопривредне делатности

Извор: www.pmf.unizg.hr

¹¹ Creating Employment for Rural Development – New Policy Approaches (1995) OECD, Paris.

¹² РЗС, Попис 2002

¹³ РЗС, Попис 2002, 2011

– Број новорођенчади у Србији је у константном паду, а негативан тренд је знатно повећан од 2004. године. Највећи пад броја новорођенчади забележен је у Јужној и Источној Србији, нешто мањи у Шумадији и Западној Србији, а најмањи у Војводини. Негативан тренд је нешто блажи од оног из 2007. године, док Београд почиње да бележи раст броја беба. Тако је 2010. године у Београду рођено 2.333 беба више него 2007. године¹⁴.

– Број деце обухваћене обавезним предшколским образовањем у школској 2010/11. години показује да је најмањи број општина са 300–400 деце. Највећи број општина има 100–200 деце овог узраста. Ово показује да је најнеизвеснија будућност општина средње величине. Такође, најмањи број предшколске деце има Југоисточна Србија, Пиротски, Зајечарски и Борски округ¹⁵.

– Највише пољопривредног становништва нестаје са југа Србије. Тако је између пописа 1991. и 2002. године највећи пад броја газдинстава забележен у општинама: Димитровград, Бела Паланка, Црна Трава и Књажевац¹⁶.

– У чак 17 од 25 округа у Србији већину чини становништво са незавршеном основном школом. Сви ови региони су у Централној Србији, док у Београду и региону Војводине то није случај. У Борском и Зајечарском округу више од половине становништва нема завршену основну школу¹⁷.

– Од 1948. године број домаћинстава у Србији повећао се у само 23 од укупно 161 општине. Међу њима је чак 9 београдских општина. Поред Црне Траве која бележи највећи пад броја домаћинстава у посматраном периоду, (чак 23,5%), значајан пад бележе и општине Мало Црниће и Жабари које припадају Браничевском округу, али и Савски венац, београдска општина која бележи пад броја домаћинстава за чак 17%. У општини Црна Трава од 1991. до 2002. године број домаћинстава смањио се за више од 20%.

– Осим Бачког Петровца који бележи убедљиво највећу просечну стопу раста броја домаћинстава по насељима, број домаћинстава највише расте у насељима београдских општина. Негативан тренд предводе насеља општина Димитровград, Црна Трава, Књажевац, Бела Паланка и Куршумлија, што показује да се огњишта гасе највише у планинским крајевима Јужне и Источне Србије¹⁸.

Сиромаштво је веће на селу него у граду

Мерење апсолутног сиромаштва по потрошњи показује да је се продубљује разлика између руралног и урбаног сиромаштва: 13,6% домаћинстава насељених на селима је сиромашно, док је то случај са само 5,7% оних који живе у градовима¹⁹. Док је 2008. године на једног становника који је у граду испод границе сиромаштва долазио 1,5 у ванградском подручју, већ 2010. године овај однос се повећао на 2,4. Посебан нагласак је на територијалној распрострањености сиромаштва. Оно је највеће у руралним подручјима Југоисточне Србије, а однос процента сиромашних који живе у овом региону и оних из градског подручја Београда износио је 6,2% у 2007. години, а тек 2,9% у 2002. години, што указује на значајно продубљивање регионалних разлика у сиромаштву.

Из издвојених података сасвим је јасно да је стопа сиромаштва мереног потрошњом знатно виша него у градском подручју. Скоро је извесно да би стопа сиромаштва мерена дохотком била још виша на селу, услед релативно више натуралне потрошње, као и стопа сиромаштва мерена имовином, услед веома ниске цене земљишта и сеоских некретнина. Међутим, имајући у виду и специфичне демографске карактеристике сеоског становништва (које је генерално старије и нижег образовног профила), остаје питање да ли је просечно сиромаштво условљено тим демографским факторима или је сâм живот на селу значајна детерминанта за његов раст.

Табела 3:

*Проценат сиромашних према типу насеља –
Апсолутна линија сиромаштва*

**Стопа сиромаштва мерена потрошњом у Србији
је традиционално значајно виша на селу него у
граду.**

	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
Градско подручје	5,3	6,0	5,0	4,9	5,7
Ванградско подручје	13,3	11,2	7,5	9,6	13,6

Извор: Републички завод за статистику

¹⁴ РЗС, Природно кретање становништва у Републици Србији, 1961–2010.

¹⁵ РЗС, Установе за децу предшколског узраста у Републици Србији, 2010/2011.

¹⁶ РЗС, Попис 1991, 2002.

¹⁷ РЗС, Попис 2002

¹⁸ РЗС, Упоредни преглед броја домаћинстава по пописима 1948–2002.

¹⁹ http://www.inkluzija.gov.rs/?page_id=1490

Такође, питање је да ли су и колико ови трендови реверзибилни, и којом брзином је могуће активирати заједнице оптерећене високим степеном депривације, као и ниским потенцијалом људског капитала и продуктивности. Одговор на ово питање није универзалан за све средине и комбинација је великог броја фактора које разматрамо у сегменту будућности села. Приоритете поставља сама заједница, иако најизолованије и угрожене групе најчешће нема ко да заступа.

Старачка и самачка домаћинства на селу су најрањивија

Бити стар на селу, поготову у старачком-самачком домаћинству, представља један од највећих ризика за сиромаштво и социјалну искљученост. Гледано по регионима, најсиромашнији су старији у Југоисточној Србији, док је висока стопа сиромаштва у руралним насељима потврђена и за категорију старијих лица без основне школе или жена у односу на мушкарце²⁰. Живот у самохраним старачким домаћинствима, уколико немају личне приходе, приходе од земље, као ни финансијску подршку од сродника, најчешће је живот испод минимума егзистенције, са високим степеном хроничне здравствене угрожености и социјалне изолованости. Ситуација је још безнадежнија код оних старих где нема уобичајене породичне солидарности, што повећава њихов осећај усамљености и препуштености. Уз примену мера социјалне заштите, увођење мера подршке за некомерцијална газдинства, као и брига локалне заједнице и државе, неопходни су предуслови за ублажавање ових трендова.

Низак степен доступности социјалних сервиса додатно излаже ризику породице у којима је члан особа са инвалидитетом или са сметњама у развоју.

Када је реч о социјалним сервисима намењеним деци и младима, најчешће је организована услуга „дневног боравака за децу и младе са сметњама у развоју“, која се пружа у 64 локалне заједнице у Србији²¹. Уз њу, према заступљености следи услуга, „дневни боравак за децу и младе са телесним инвалидитетом“ у 14 средина, а потом „становење уз подршку“ за младе који се осамостаљују и коју пружа 13 градова-општина. У 37 локалних заједница у Србији нема ниједне локалне социјалне услуге финансиране из буџета локалне самоуправе, док база података о овим услугама не даје одговор о истинској покривености и укључености руралног становништва као корисника ових услуга у овим градовима-општинама. Ипак, уколико посматрамо број општина у којима су поједини сервиси распрострањени, чини се да су највећем броју потенцијалних корисника многе од услуга још увек недоступне.

За развој социјалних услуга у заједници већином је одговорна локална самоуправа, али су чести примери изузетне сарадње и партнерства са цивилним сектором.

Тако мобилни тимови једног од ових програма на узорку око 500 деце са сметњама у развоју из 458 породица из 141 села Шумадијског округа и Краљева уочавају да²²:

- значајан проценат породица ове деце живи у сиромаштву или дубоком сиромаштву;

- у систем социјалне заштите укључена је тек четвртина, а у систем образовања половина испитане деце, док им ни здравствена заштита није доступна у пуној мери;

- ова деца живе изоловано од локалне заједнице и често су изложена високом степену предрасуда и последицама неинформисаности, како у самој породици тако и у окружењу;

- родитељи/старатељи су лошијег здравственог стања, а додатно оптерећење постоји за оне о којима брину самохрани родитељи.

Иако статистички нерепрезентативни за територију Србије, ови подаци квалитативног истраживања из само неколико општина јесу важан показатељ потребе да се даље истражује и побољшава доступност социјалних сервиса у сеоским срединама, као и да се услуге развијају и прилагођавају локалним потребама.

Демографска перспектива руралних подручја у Србији није просперитетна

Не може се говорити о демографској перспективи Србије, а да се не узму у обзир чињенице са којима смо се суочавали у прошлости и са којима се суочавамо данас. Попис становништва из 2011. године показује да се апсолутни пораст броја становника бележи у само две области Србије, не рачунајући Београд. У Пчињској области се нпр. апсолутни број становника у протеклих десет година смањило више него што се у Београду повећао (-68.973 становника Пчињске области према + 62.997 становника Београда).

Када промене посматрамо на нивоу општина (NUTS 3 ниво), општина Црна Трава је претрпела највећи демографски губитак. Број становника у периоду од 1953. до 2002. године смањило се за чак 81,4%. Следе општине Гаџин Хан са смањењем од 60% и Трговиште са умањењем од 59,3% апсолутног броја становника. Са друге стране, београдске општине Чукарица и Раковица увећале су свој популациони ресурс за 403,9%, односно 520,1%, док се број становника у општини Нови Београд повећао за чак 1820,6%. Илустрације ради, на примеру општине Чукарица, претходно поменуто изгледа овако: 1953. године, ова оп-

²⁰ Студија о животном стандарду 2002–2007, Републички завод за статистику Србије, Београд, 2007.

²¹ http://www.zavodsz.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=240&Itemid=245

²² Amity „Снага пријатељства“ – Ка квалитетнијем животу деце са сметњама у развоју из сеоских средина, одржана – 24. 1. 2012. у Београду.

штина је имала 33.443, док је 2002. бројала 168.508 становника. Разлика, тако, износи 135.065 становника.

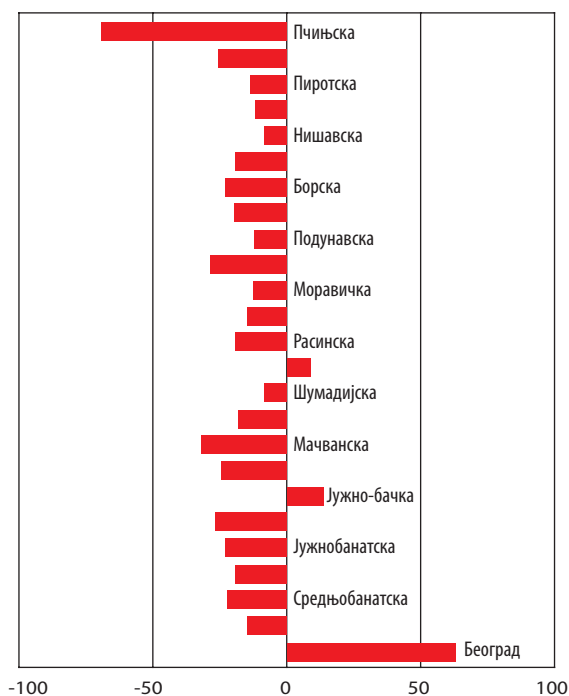
Демографске пројекције Србије су, нажалост, негативне, било да их је радила званична државна статистика или је реч о научно-истраживачким пројекцијама. **Број становника Србије за двадесет година, у било ком начину пројектовања становништва, биће мањи у односу на данашњу популациону ситуацију.** Очекује се да се укупан број становника у Србији, у најбољем случају, у варијанти високог фертилитета и нултог миграционог салда, умањи за око 4,3% или око 310.000. Депопулација би, са друге стране, била најинтензивнија при остварењу варијанте константног фертилитета и mortalитета у складу са данашњим трендовима. У том случају становништво би се за двадесет година смањило за око милион становника у односу на 2002. годину²³.

Када је реч о променама у старосној структури, резултати пројекција указују на наставак процеса демографског ста-

рења Србије и у наредних двадесет година. Тако се **очекује да се удео старијих од 65 година повећа за око 15% у односу на 2010. годину, тј. да удео старијих од 65 година износи 21,1% у односу на данашњих 16,9%. Истовремено, удео млађих од 15 година смањио би се за око 5% у односу на данашње учешће ове категорије.** Најзначајније и најтеже промене, према овим пројекцијама, десиле би се у категорији радно активног становништва (15–64 година). Овим би се повећала стопа укупне зависности становништва. Њена вредност би износила 56,8 уместо данашњих 47,1. То би значило да би у укупној популацији Србије било значајно више зависног становништва, које није у стању да привређује.

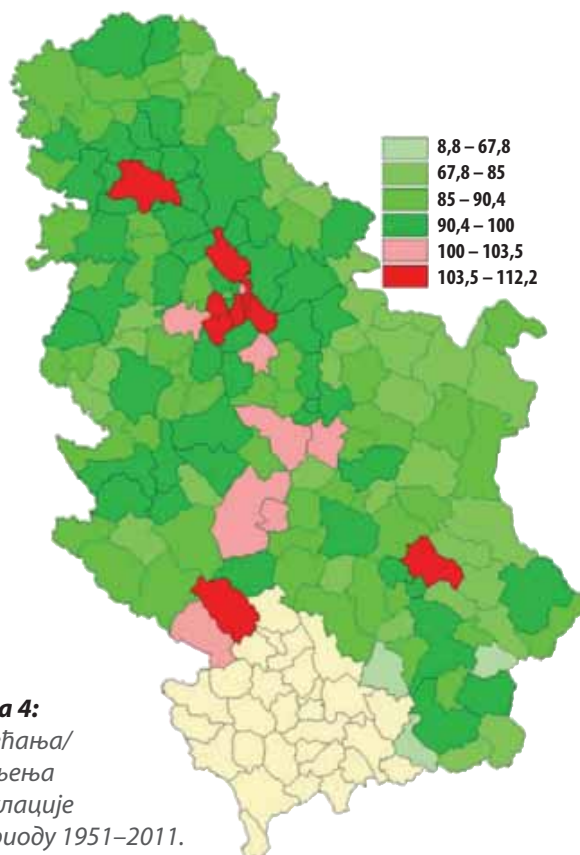
Пројекције за рурално становништво и рурална подручја, очекивано, још су негативније, узимајући у обзир све описане трендове са којима се ова категорија становништва Србије суочава.

Изузев Београда, у само две области у Србији бележи се апсолутни пораст броја становника у протеклих десет година, а само у 12 општина забележен је пораст броја становника.



Графикон 4: Процентуално смањење/повећање становништва по областима

Извор: Систематизација аутора на основу података РЗС



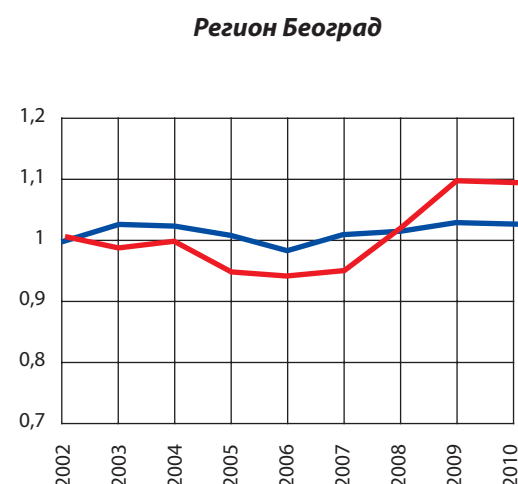
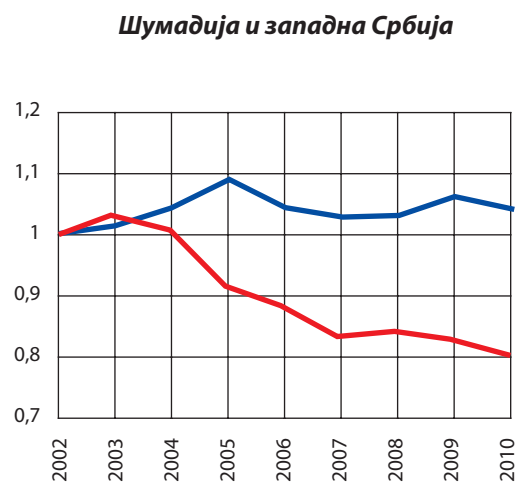
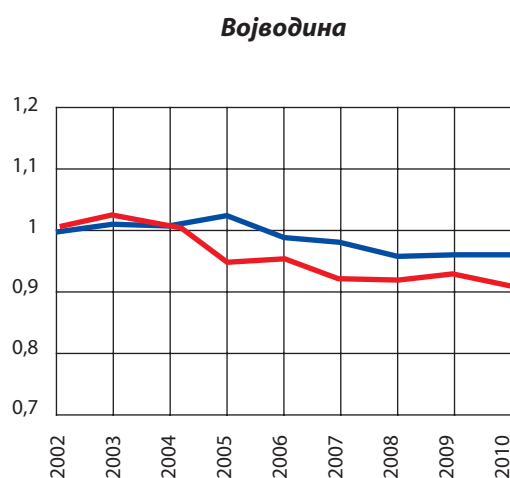
Мапа 4: Повећања/смањења популације у периоду 1951–2011. на нивоу општина

Извор: РЗС

²³ Економски факултет, Универзитет у Београду.

Демографски трендови у руралним подручјима у Србији су изразито негативни**Графикон 5:**

Број рођених (црвена) и умрлих (плава) по регионима у Србији



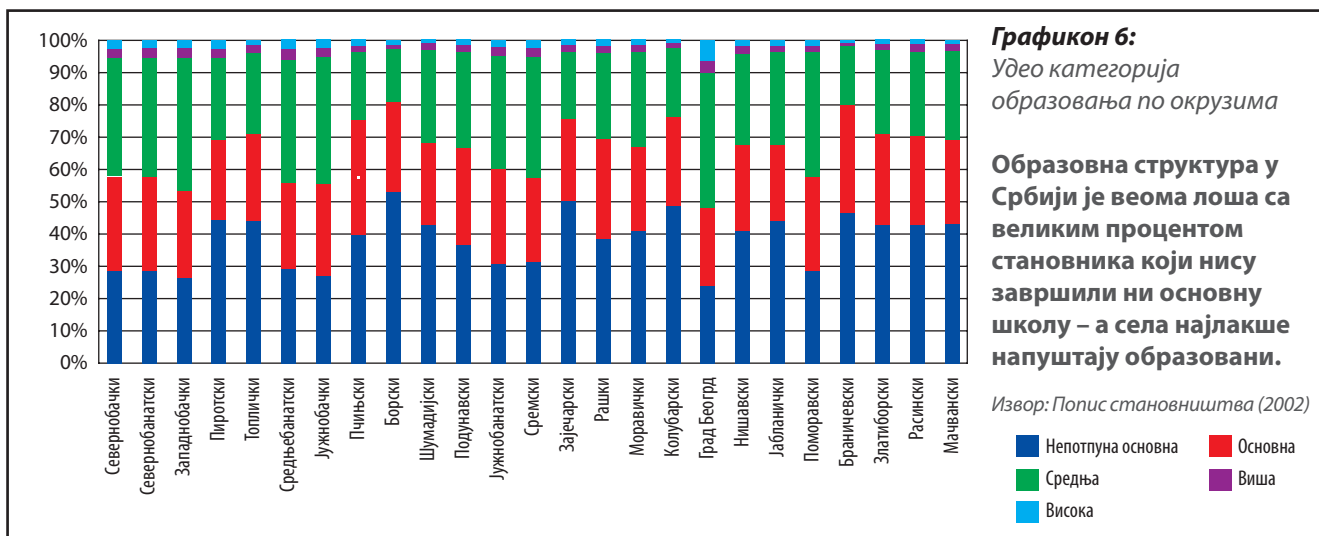
У Војводини, у којој се до 2004. године број рођених и умрлих врло мало мењао, и то истом стопом, после те године наставља се сличан, негативан тренд.

У Шумадији и западној Србији, број рођених се повећавао брже од броја умрлих до 2003. године, када почиње нагли пад, да би 2010. године било чак 20% мање рођених него 2003. године. Број умрлих се, са повременим осцилацијама, задржао на нивоу из 2004. године, што је 1,5 пута више од броја рођених.

Највећи пад броја рођених десио се у јужној и источној Србији. Док се број умрлих незнатно повећао у односу на 2002. годину, 2010. године се родило чак 27,5% мање беба.

Београдски регион, односно град Београд, једини бележи већи раст броја рођених у односу на број умрлих од 2008. године. Разлика између броја умрлих и броја рођених од 2002. до 2010. године смањена је за 1.000, тако да је негативан природни прираштај са -2,08 смањен на -1,44.

Извор: Републички завод за статистику



Села напуштају квалификованији и образованији, млади и више жене него мушкарци

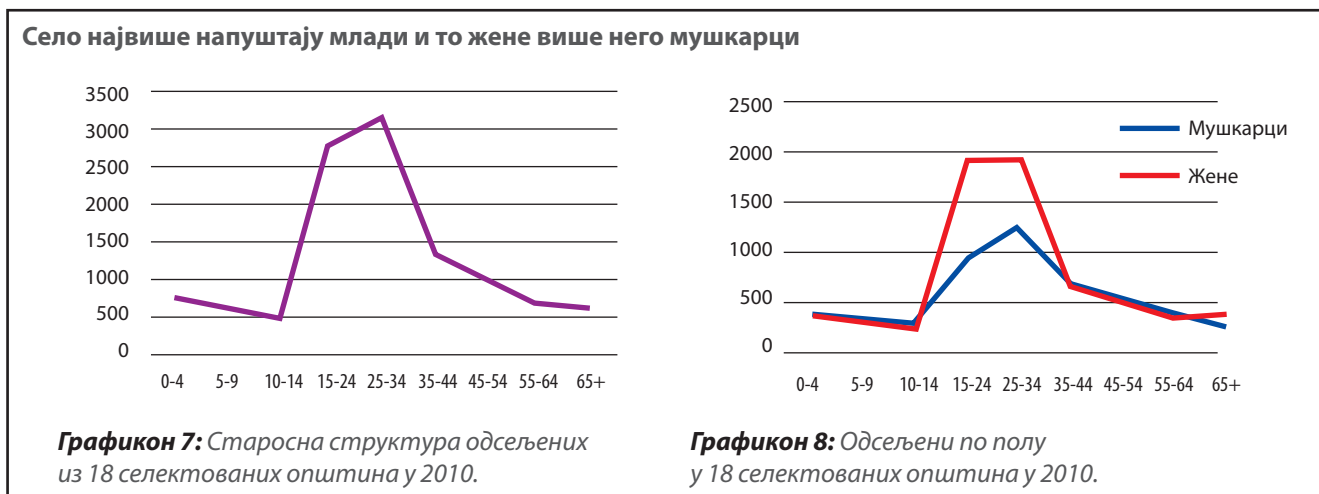
Друштвене и економске последице миграције на релацији село–град су бројне и вишезначне, позитивне и негативне и за руралну и урбану средину. Иако би податке за анализу трендова последњег пописа тек требало анализирати, увидом у годишњу статистику могуће је идентификовати следеће трендове у миграцији село–град:

(1) Село напуштају **квалификованији, образованији, предузетнији, способнији**. Давнашњи тренд да миграцијом урбана подручја апсорбују најбоље кадрове неразвијених подручја продубљује постојећу регионалну неједнакост и неравнотежу у капацитетима људских ресурса и развојног потенцијала села.

(2) Миграција са села нарочито је наглашена у **популационим групама 15–24 и 25–34 године**. Иако је генерално мобилност ових старосних групација највећа, укупан нето негативни салдо миграције у овом добу утиче на даљи не-

гативан помак старосне структуре сеоског становништва. Иако се део миграције може приписати школовању ван родне средине, пик у годинама 25–34 свакако је везан понајвише за економске прилике у окружењу, али и потрагу за већим могућностима за друштвени живот, избор партнера и заснивање породице.

(3) **Жене напуштају рурална подручја више него мушкарци**. У неким срединама и у одређеним старосним групама овај тренд је толико изражен да се бележи чак три пута више жена које напуштају села у односу на мушкарце. Последице су очигледне, како у јавном и економском тако и у породичном животу руралних подручја. У наглашено руралним подручјима са великим одливом женске популације све је учесталија појава самачких мушких домаћинстава или двогенерациских домаћинстава са нежењеним наследником. Проблем одлива женске радне снаге мења и структуру породичне економије. Тако у контексту родне поделе посла на газдинству, трпе традиционално „женске“ производње као што је прерада млека, повртарство, живинарство, па је опстанак ових економских активности често условљен присуством активне женске радне снаге.



**Можда би жене мање напуштале село
да постоји свест о неравноправном
положају жена и активности заједнице
на елиминисању ових неједнакости**

Није претерано рећи да је положај жена на селу и даље дефинисан инфериорним социоекономским положајем, како у породици тако и у заједници. То се одсликава у њиховом статусу у домаћинствима (већином као помажућих, а мање у статусу носилаца газдинства или домаћинства), у неприликованом положају кад је у питању стицање имовине и наслеђивање, у секундарном приступу услугама здравствене и социјалне заштите у односу на остале чланове домаћинства.

Патријархални карактер односа у породици нарочито је изражен у супружничким односима, али и интергенерацијски, посебно према старијој генерацији. Такође, женској деци се не омогућавају идентичне прилике као и мушкој (у смислу школовања, животних избора), већ се нарочито инсистира на одласку са села како би се „избегла судбина тешког живота жене на селу“.

Жене су често у центру економских активности, али на периферији одлучивања о томе, јер нису задужене за контакт са тржиштем и не учествују у доношењу економских одлука. Тако оне не управљају ни својим временом, радом, а ни животним изборима. Углавном су на маргини јавног и друштвеног живота, а ако живе у вишегенерацијским породицама, то додатно погодује одржавању традиционално патријархалног система вредности. Жене се баве домаћинством, породицом, репродукцијом домаћинства, али и његовом економијом. Из тог обрасца проистиче наизглед неминован негативни идентитет и негативно одређивање према властитој будућности, очекивањима и приликама које их припремају на маргинални друштвени положај, и следствено томе, мотивишу за покушај промене живота у новом урбаном окружењу.

Ту тенденцију једнако прати и процес социјалних промена, преобликовних према друштвено-културно урбаним вредностима у којима се креирају нови породични односи и реформулише идентитет жена на селу. У освајању новог простора и утицаја, жене свесно траже афирмацију личних потреба и очекивања и све равноправније учествују у свим сферама породичног и јавног живота. То остварење долази уз личну борбу и репозиционирање у породици, док је на руралним политикама да афирмативним мерама простор на селу учине привлачним за жене, а тиме и омогуће уравнотеженији живот сеоских породичних економских заједница.



! Златарску сиријаду у селу Божетићи прати такмичење за најтипичнији и најускуснији златарски сир. Иако умеће планинке или домаћице највише одређује квалитет овог производа, традиционално се у проглашавању победника помињу само мушке главе газдинства, чиме се напор и труд домаћица чини невидљивим.



3.2.

Нејасна је линија између села и града у Србији

Највећи део урбане Србије је у једној или две генерације дошао са села у град

Урбанизација села и рурализација градова

Перцепција руралног становништва о сопственој ситуацији и окружењу није онаква каквом је виде други, а нарочито званичне институције и статистика

Највећи део урбане Србије је у једној или две генерације дошао са села у град

Становници претежно урбаних и значајно руралних подручја су веома тесно повезани са руралним подручјима, па се за већину њих може рећи да су делимично и становници руралних крајева. Ово је посебно изражено у значајно руралним подручјима, односно у општинским центрима, где велики број становника, поред тога што је званично становник града, има и имање на селу и један део прихода остварује и од пољопривреде, поготово ако се у приходе урачуна и храна коју произведу на свом имању, а коју потроше у домаћинству.

Поред радно способног становништва градова овакво понашање је карактеристично и за пензионере, који често пролеће и лето проводе у селима, а у граду су само зими због централног грејања и лакше доступности задовољења основних животних потреба (продавнице, друштвени центри и сл.). Управо ове појаве говоре о већој флукуацији становништва која је сезонског или привременог карактера. Међутим, оваква флукуација се дешава углавном у претежно урбаним и значајно руралним подручјима Србије.

Урбанизација села и рурализација градова

Економски просперитет, мобилност и слободно време, а и приступ бољим путевима, претварају села у места где људи желе да живе, раде и проводе слободно време. Насупрот томе, незаустављив је тренд да и грађани који живе на селу желе да и њихова села буду урбанизована и да нуде све оне садржаје које имају људи у граду. Оваква кретања доводе до потпуно нове динамике на селу и доприносе различитим врстама нових послова, који могу, али и не морају бити везани за пољопривредна газдинства и коришћење уобичајених пољопривредних ресурса. **Пољопривредне и непољопривредне активности су све више испреплетене, што доводи не само до промена у самом селу него и до промена у начину на који се доживљава квалитет живота на селу.**

Све више ће „урбани“ стандарди бити меродавни за оно што јесте или није прихватљиво, не само као животно окружење на селу него и за локалне политике. Ово све доводи до напетости (па и сукоба), јер ако, на пример, пољопривредно газдинство жели да прошири сточарску производњу у селу, већ данас се суочава са законском регулативом која му то не дозвољава. У будућности ће таквих сукоба бити све више, јер ће притисак модернизације бити у супротности са очекивањима оних који су се определили да живе на селу ради мира и контакта с природом. У неким случајевима, сусрет градског и сеоског доводи и доводиће до отварања нових могућности и савеза око стварања нових радних места. Такође, становници села ће моћи да склапају савезе, да уче и да се удружују с новим врстама предузетника, што ће значајно отворити и њихове погледе и перспективу за диверзификацију локалне економије.

Перцепција руралног становништва о сопственој ситуацији и окружењу није онаква каквом је виде други, а нарочито званичне институције и статистика

Неоспорно је да постоји много непознаница и предрасуда о селу, сеоском животу, пољопривреди, о производњи хране, руралном развоју и другим појмовима у поимању оних који немају прилике да директно учествују у тим процесима.

Сегрегација домаћинства према примарној делатности на пољопривредна, непољопривредна и мешовита домаћинства на територијама јужне и источне Србије, према перцепцији руралног становништва, није потпуно могућа²⁴. Разлог је, пре свега, што нека домаћинства која имају изванредан обим пољопривредне производње, себе не доживљавају као пољопривредна домаћинства. Са друге стране, на овом простору постоје и она домаћинства која се веома слабо или уопште не баве пољопривредом, али себе још увек виде као пољопривредна домаћинства. Разлози за овакав амбивалентан став према пољопривреди леже, пре свега, у неповерењу у профитабилност пољопривреде и последичног одсуства погледа на пољопривреду као на економску опцију. Са друге стране, традиционално поимање руралног домаћинства као оног које се безусловно „мора“ бавити или ослањати на пољопривреду, без обзира на реалне околности, доводи до друге поменуте перцепције. Ситуација на територији Војводине показује да до 10% домаћинства спада у пољопривредна, до 15% у непољопривредна и 75% у мешовита домаћинства у којима је бар један приход стечен запослењем у ванпољопривредним делатностима.

Када је реч о категоријама домаћинства, без обзира на територију, **рурална домаћинства се могу поделити на три основне категорије: старачко-самачка, просечна и имућнија домаћинства**²⁵. Добра илустрација хетерогености не само у уделу, развоју него и у перцепцији о развоју постала је евидентна анализирањем перцепције различитих категорија домаћинства у три различита региона. По питању удела у укупном броју домаћинства уочава се да је „просечно“ домаћинство на територији Војводине најзаступљеније, док у категорији тзв. старачко-самачких домаћинства преовладава у укупној структури домаћинства на преостале две територије. Уочава се такође велика разлика у перцепцији, тако она домаћинства која се на територијама источне и јужне Србије сврставају у категорију „имућних“ домаћинства, еквивалент су категорији „просечних домаћинства“ на територији Војводине.

²⁴ Милић, Бранислав (2011): Сличности и разлике између руралних територија Србије, у прилог територијалном приступу; Београд; Центар за одрживу пољопривреду и рурални развој, ISBN 978-86-915125-0-7, доступно на: www.mojafarma.rs. Публикација анализира перцепцију руралног становништва о њиховом положају, окружењу и односу према пољопривреди посматрајући и упоређујући три територије: јужну, источну Србију и територију североисточне Војводине.

²⁵ Детаљније у Прилогу 3



4

Све је теже на селу...

Табела 4: *Врсте ресурса и капитала и њихове манифестације у руралним подручјима*

Приступ највећем броју ресурса и капиталу на селу је лошији него у граду. Неки од основних ресурса и њихове манифестације у руралним подручјима дати су у табели.

Врста ресурса/ капитала	Дефиниција	Примери и начин манифестације
Финансијски	Финансијски капитал који омогућује да се све остале врсте ресурса размењују и поседују, важан је носилац економије села	Оперативни капитал који је на располагању руралном становништву и пословној али и целокупној заједници
Инфраструктура	Основна средства која омогућавају живот и благостање чланова заједнице	Зграде, инфраструктура и остала основна средства, без обзира на то да ли су у јавном, приватном или власништву локалне заједнице
Природни	Природа, пејзаж или било који извор енергије (обновљиве или необновљиве) као ресурс који производи робу и услуге (нпр. туризам и рекреацију)	Водени сливови, минерали, енергија ветра, риба, биодиверзитет, животиње на фармама...
Друштвени	Облици друштвеног организовања попут мрежа, норми или начина понашања који погодују заједништву, сарадњи и јавном интересу; могу бити премошћујући и повезујући	Секторске организације, удружења произвођача, спортски клубови, друштвени клубови; вредност и снага је у интензитету деловања, а не само у бројности
Људски	Здравље, знање, вештине и мотивација становништва	Не само формално образовање него и искуство и традиционална знања и вештине
Културни	Заједнички ставови и моралне вредности који обликују поглед на свет и вредносни систем	Донекле фестивали, догађаји, предузетнички дух и иницијатива, постојање и вредновање мањина, дијалеката, специфичности...
Политички	Способност заједнице да утиче и одлучује о расподели и коришћењу ресурса	Присуство и укљученост у локалне иницијативе, колико је јак „глас“ локалне заједнице, колико се бори за своје интересе и како реагује на националне политике и на глобализацију

Извор: Систематизација аутора

4.1.

Имати приступ инфраструктури



Села имају лошију инфраструктуру и приступ сервисима него градови – тако је у Србији, тако је и у свим осталим земљама. Лошија инфраструктура условила је и лошије сервисе, те све то доводи до појаве да деца на селу имају лошије образовање, да је социјална заштита готово невидљива, да је здравствена заштита на веома ниском нивоу. Готово сви сервиси су резервисани само за највећа села, сеоске центре и села уз главне саобраћајнице. Сервиси се свде на амбуланте које углавном не раде свакодневно, пошту, ређе банку. Велики број села нема ни продавнице или има мале сеоске продавнице у којима могу да се купе само најосновнији производи.

Од основне инфраструктуре подразумева се да има приступ електричној енергији, пијаћој води, асфалтираним путевима, телефонском прикључку, канализацији, а у новије време и кабловском ТВ или интернет-сигналу. Села која имају делимичну инфраструктуру углавном имају асфалтиране путеве и електричну енергију, док канализациона и водоводна мрежа не постоје. Ово је највећа група у којој се налази највећи број села централне Србије, Војводине, источне и западне Србије. У одређеним деловима Србије (углавном источна и југоисточна Србија, и понеким деловима западне Србије) постоје села која немају ниједан савремени облик инфраструктуре.



4.2.

Имати приступ квалитетном образовању

Ћаци у малим срединама добијају
лошије образовање него у великим

Образовање је скупље на селу него у граду

Образовање јесте један од најважнијих сегмената друштва које већином опредељује његову будућност. Квалитетно образовање, приступачно за све, постаје један од основних мерила будуће конкурентности друштва, не само као економске категорије него и као социјалне.

Према попису из 2002. године, у Србији има 23,9% становника са завршеном основном школом, 41,1% са средњом и само 11% са вишом и високом школом.

Ситуација изгледа лошије ако се ова статистика рашчлани на претежно урбане, значајно руралне и претежно руралне области. Овакав поглед нам директно говори и о будућој конкурентности селског друштва у Србији.

Ћаци у малим срединама добијају лошије образовање него у великим

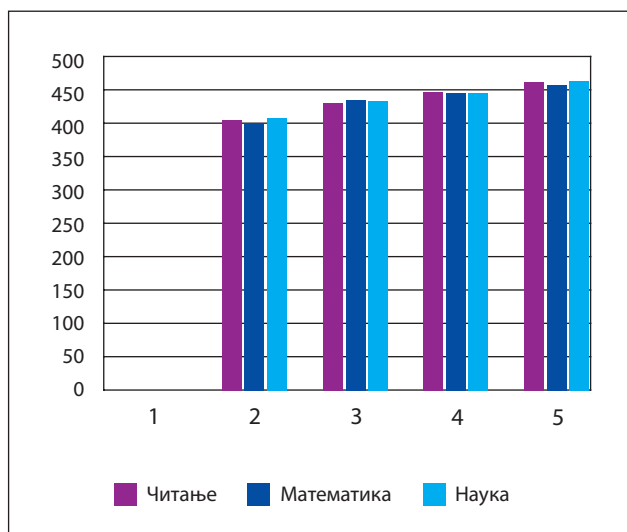
Једна од основних јавних услуга која се врло често пружа у селима јесте основно образовање. Многа села у Србији имају школе и одлуке о затварању сеоских школа се веома тешко доносе. Иако постоје стандарди и нормативи, они се често не поштују. На пример, по подацима Републичког завода за статистику, у Србији постоји 16 општина у којима просечна школа има мање од 50 ђака и чак 20 општина где је просечно одељење са мање од 15 ђака. То значи да у овим општинама постоје бројне школе и са мање од 20 ђака, односно одељења са мање од 5 ђака.

Овако мале школе и одељења природно сугеришу постављање два питања која се односе на (1) какав је квалитет наставе у тим школама и (2) колико кошта образовање деце у тим школама.

Што се квалитета наставе тиче, **систем процене квалитета у Србији је на веома низак**. Срећом, Србија већ неколико година учествује у PISA истраживању, а једно од постављених питања у том истраживању је везано за величину насеља у којем се налази школа. Насеља су подељена у 5 група:

- село (до 3.000 становника);
- градић (од 3.000 до 15.000 становника);
- град (15.000 до 100.000 становника);
- већи град (100.000 до 1,5 милион становника);
- велики град (преко 1,5 милион становника).

Када се погледају просечне вредности по величини насеља у Србији за постигнут успех у читању, математици и науци (три области које се у PISA тесту оцењују), добија се следећи графикон:



Графикон 9:

Просечне вредности резултата са PISA теста за годину 2010. у Србији и одабраним земљама

Јасна је корелација по којој што је насеље из кога ђак долази веће, остварују се бољи резултати на PISA тестовима у свим оцењиваним категоријама

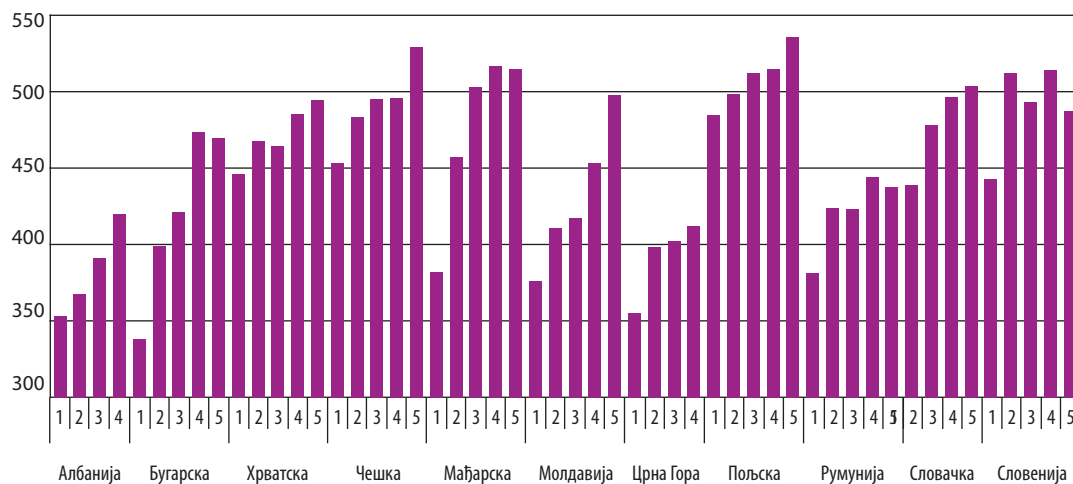
Са графикона се могу увидети две ствари: (1) не постоје подаци за насеља мања од 3.000 становника, јер PISA тест у њима није спровођен у Србији; (2) постоји изражен раст просечне оценое са растом величине насеља; разлика између групе 5 и групе 2 јесте између 11% и 12%.

Што се првог проблема тиче, тешко га је превазићи, али није немогуће, зато што постоје прилично поуздани подаци за земље сличне Србији. У практично свакој од ових земаља постоји сличан тренд као и у Србији: што је насеље веће, то је виши скор на PISA тесту. (На графикону је приказан просек за три компоненте теста)

Графикон 10:

Разлике међу земљама у резултатима PISA теста

У свим земљама постоји разлика у резултатима PISA теста у зависности од величине насеља, иако је негде она већа, а негде мања



Јасно је да између различитих земаља постоје знатне разлике. Али, чињеница је да ђаци који похађају школе у селима имају знатно лошије резултате од ђака који похађају школе у градићима (3.000–15.000 становника). У Пољској је та разлика релативно мала (неколико процентних поена), док је у Бугарској и Мађарској веома висока (више од 10 процентних поена).

Колика је ова разлика у Србији? Наравно, не можемо бити сигурни, али је вероватно реч о опсегу између 5% и 10%, што значи да је разлика у односу на Београд вероватно између 15% и 20%. Дакле, тврдња да **деца која похађају веома мале сеоске школе добијају и лошије образовање јесте скоро извесно тачна.**

Образовање је скупље на селу него у граду

Можда је лошији резултат образовања на селу последица недовољног улагања? Да бисмо то анализирали, потребни су нам подаци о трошковима образовног система по школама, као и број ђака по школама. Те податке нисмо успели да нађемо, али смо нашли сличне податке који могу да буду корисни.

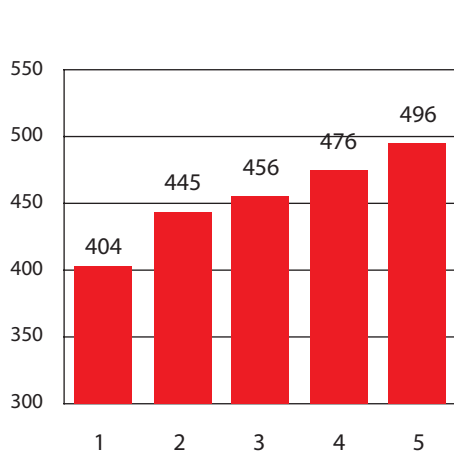
Прву групу података чине подаци о трошковима на нивоу школе, који су прикупљени за потребе Светске банке у такозвану BOOST базу података. База је направљена на основу завршних рачуна које су све школе доставиле Управи за трезор Министарства финансија. Другу групу података чине подаци Републичког завода за статистику о броју школа, одељења и ђака по општинама у Србији.

Покушавамо да нађемо одговор на следећа питања: (1) Колики је годишњи оперативни трошак по ђаку на нивоу општине?, (2) Да ли постоји икаква веза између величине просечне школе и трошка по просечном ђаку?

Што се одговора на прво питање тиче, годишњи оперативни трошак по ђаку основне школе је на нивоу Србије износио око 94.000 динара у 2010. години. Наравно, постоје велика одступања између општина. На „јефтинијој“ страни се налазе Београд, Нови Пазар, Тутин, Пожаревац, Прешево, Богатић и Сремски Карловци (просечан трошак испод 80.000 динара), док се на „скупљој“ страни налазе Трговиште, Бабушница, Рековац, Сечањ, Гаџин Хан, Босилеград, Медвеђа и Црна Трава (где је просечан трошак преко 150.000 динара). Апсолутни рекордер је Црна Трава, где је 57 основаца подељено у 21 одељење, у 6 школа и где је просечан трошак 416.000 динара.

Јасно је да постоји веза – што је већи број ђака у просечној школи, то је нижи просечни трошак по ђаку. Та веза је нарочито изражена у крајњем левом делу графикана, када просечна школа има мање од 100 ђака. Да ли постоји веза између величине места и трошка образовања? Корелација постоји, коефицијент износи 0,2 и статистички је значајан. Али, треба имати на уму да досадашња анализа у ствари потцењује трошак образовања деце у малим школама, јер се обавља упросечавање на нивоу општине. Свеједно, јасно је да је **образовање деце у мањим школама скупље.** Или, трошак образовања деце у претежно руралном типу подручја јесте скупљи.

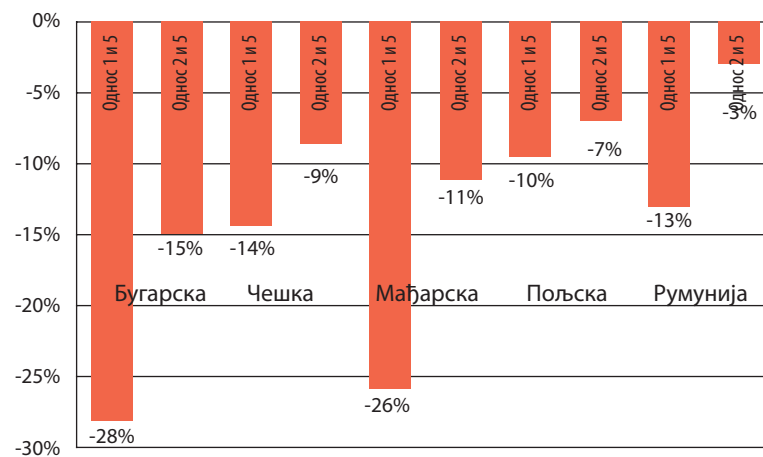
У свим земљама резултати ђака у мањим насељима су лошији, али постоје варијације у висини тих разлика



Графикон 11:

Просечне вредности PISA теста за посматране земље по величини насеља

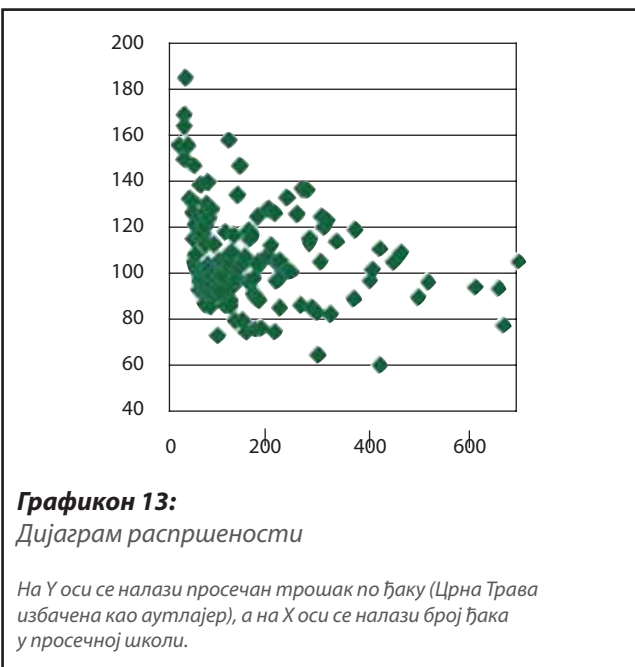
Разлика између 5. и 2. категорије је око 11% (као у Србији), а разлика између 5. и 1. категорије је скоро 19%.



Графикон 12:

Разлике између појединих категорија насеља

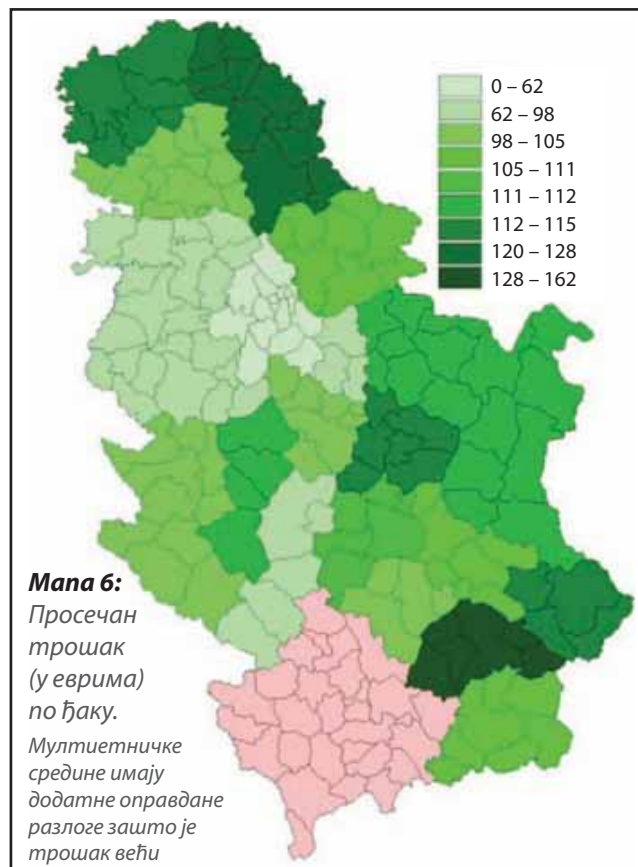
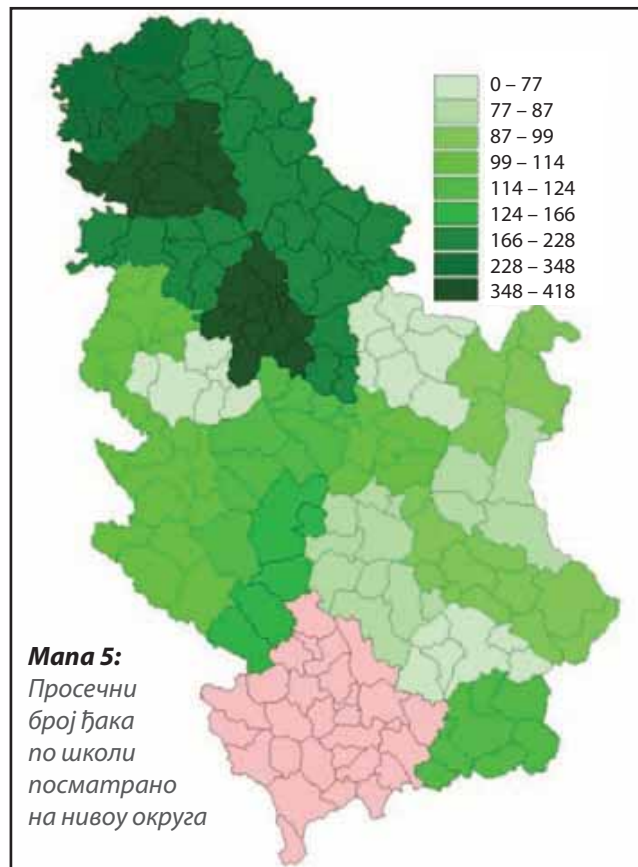
Тренд је исти, али разлике варирају од само неколико процентних поена, до 13 или 14 процентних поена, колико износе у Бугарској и Мађарској.



Интуитивно, овакав налаз има смисла и потпуно је теоријски очекиван. Једноставно, образовање је активност у којој постоји значајна економија обима: гранични трошак образовања додатног детета је свакако нижи од просечног трошка, што значи да већи број ђака у школи обара просечан трошак. То значи да би затварање малих сеоских школа и превоз деце до већих школа вероватно довео до нижих трошкова образовања (осим у екстремним случајевима где је реч о веома удаљеним селима где би трошкови превоза били веома високи).

Али, трошкови су овде мање битни, много битнији је квалитет образовања. Подаци јасно показују да је квалитет образовања у већим местима виши него у малим. Дакле, превоз деце из мањих у већа места би са једне стране довео до смањења трошкова, а са друге стране би дошло до раста квалитета образовања.

Зашто се то онда не уради? Један од основних проблема јесте што би затварање школа довело до отпуштања наставника. То је практично природна последица оптимизације мреже школа. Али, **образовни систем не постоји због наставника, већ због деце.**



4.3.

Имати приступ лекару

Питање здравствене заштите сеоског становништва је веома слабо истражено у Србији, како из угла покривености здравственим осигурањем тако и из угла адекватности здравствене мреже и приступа здравственом систему.

Номинално посматрано, пољопривредно становништво је покривено здравственим осигурањем уколико уплаћује доприносе. Наравно, већина сеоског становништва остварује право на здравствену заштиту и преко неког другог основа (запослени, незапослени, пензионери). Што се здравственог осигурања пољопривредника тиче, по подацима Републичког фонда за здравствено осигурање, закључно са 31. 12. 2011. године око 317.000 особа је имало здравствено осигурање пољопривредника, од тога око 154.000 носилаца домаћинства и још око 163.000 чланова домаћинства. Износ доприноса се утврђује решењем Пореске управе. Тренутно важећи прописи омогућавају здравствено осигурање за износ од око 2.500 динара месечно.

Не постоје званични подаци о томе колики је проценат сеоског становништва осигуран (као што не постоје ни подаци за градско становништво), али једна недавна анкета²⁶ показује да између 12% и 13% сеоског становништва нема здравствено осигурање. Наведено истраживање је показало и да је проценат неосигураних знатно виши међу сиромашним становништвом него међу несиромашним (22% према 8%).

Наравно, између здравственог осигурања и здравствене заштите не постоји савршена корелација – као што је мо-

гуће да осигуране особе имају приступ лошој здравственој заштити, тако је могуће и да потпуно неосигуране особе имају приступ релативно квалитетној здравственој заштити.

Дакле, приступ квалитетној здравственој заштити само до некле зависи од одговора на питање – да ли је особа осигурана. На пример, шта особи вреди здравствено осигурање, ако живи на селу које је 40 км удаљено од најближег дома здравља.

У том смислу, свакако постоје велике разлике у доступности здравствене заштите између различитих географских подручја и те разлике је можда могуће смањити, али их није могуће елиминисати. Једноставно, чак и у идеалним економским условима, немогуће је развити такву здравствену мрежу која би могла да пружа макар и приближно сличне здравствене услуге руралном и урбаном становништву. А, у ситуацији која свакако није идеална, јављају се и додатни проблеми:

– врло лоша инфраструктура руралних подручја, пре свега путна и комуникациона (често недостатак телефона, чак и покривености мобилном телефонијом);

– недовољно развијени капацитети домова здравља као носилаца примарне здравствене заштите становништва;

– тешкоће у привлачењу квалитетног медицинског особља у мања места.

Кључну препреку квалитетној здравственој заштити, дакле, представља ниска мобилност, како сеоског станов-

²⁶ Социјална искљученост у руралним областима Србије (Цвејић и други, 2010)

ништва тако и надлежних служби. Иако многа села (нарочито већа) имају амбуланту, највећи број сеоских насеља у Србији нема амбуланту, па је становништво приморано да одлази у оближње градове. То за неке од њих може да представља проблем (било из финансијских, било из здравствених разлога).

Правно посматрано, Уредба о плану мреже здравствених установа поставља критеријуме које морају да задовоље здравствене установе пре оснивања. Посебно је релевантан члан 7 којим се предвиђају критеријуми за оснивање огранка дома здравља, здравствене станице и здравствене амбуланте.

Што се огранка дома здравља тиче, њега може организовати само дом здравља који је основан за општину или град са преко 100.000 становника и то у два случаја: ако се огранак оснива у истој општини (граду), онда он мора да покрива најмање 40.000 становника, а ако се оснива у другој општини, онда мора да покрива макар 8.000 становника. Огранак пружа следеће услуге: хитну медицинску помоћ, здравствену заштиту деце, жена и одраслог становништва, патронажну службу и кућно лечење, као и превентивну и дечију стоматологију. Здравствена станица организује се за једно или више села удаљених преко 10 км од седишта дома здравља и са најмање 5.000 становника укупно, а најмање мора да обавља делатности хитне медицинске помоћи, опште медицине и здравствене заштите деце и школске деце. Здравствена амбуланта се организује

у селу, школи, привредном друштву или установи ако опредељени број корисника омогућава ангажовање једног тима за обављање делатности из опште медицине или здравствене заштите деце и школске деце или превентивне и дечије стоматологије.

Нека од села ових општина удаљена су и до 40 километара од домова здравља, док су путеви до тих села девастирани или их уопште нема. Та су села током зиме готово неприступачна. У том смислу, могућа су различита решења.

Оптимално решење би представљале „мобилне амбуланте“ – возила прилагођена обављању елементарних дијагностичких прегледа и пружању других услуга примарне здравствене заштите, која би могла да посећују одређена села у одређеним временским интервалима. Тиме би се постигла одређена економија обима које не би било уколико би свако мање село имало амбуланту.

Друго могуће решење је употреба „приучених“ волонтера прве помоћи и кућне неге који би били оспособљени и опремљени да у случају повреда и сличних проблема, пруже основну прву помоћ становницима на подручјима где живе, адекватно збрину насталу повреду и тиме ублаже евентуалне последице, све до доласка професионалне службе хитне медицинске помоћи. У том смислу, могуће је искористити и развијеност неких услуга социјалне заштите (попут услуге помоћ у кући) како би се болесним особама пружила елементарна здравствена заштита.



4.4.

Зарадити новац

Рурална подручја показују већи степен економске инфериорности у односу на урбана

Пољопривреда доприноси само са 3,7% у укупним приходима домаћинства

У периодима кризе ситуација у руралним подручјима није боља

Рурална подручја показују већи степен економске инфериорности у односу на урбана

Србија се суочава се изузетно великим и дубоким разликама на линији урбано–рурално, како по питању демографских показатеља – густине насељености и популационог потенцијала тако и у односу на економске развојне показатеље.

У односу на урбана, рурална подручја као стратешки и ресурсно важни простори, остају ненасељена, стопа сиромаштва је више него дупло већа, индекс старења знатно неповољнији, мале су могућности за иновације, а њихови укупни ресурси неискоришћени. Истовремено, у урбаним центрима долази до прекомерне концентрације становништва и привреде, што производи негативне последице у економској, социјалној, просторној и еколошкој сфери.

Предуслови за пословање у селима, много су компликованији и неповољнији. Потешкоће и препреке постоје на сваком кораку. Теже је становнику села да нађе посао у оближњим градовима него становнику тог истог града, јер га сâм Закон о раду ставља у лошију стартну позицију. По закону о раду, послодавац је дужан да запосленом плаћа путне трошкове, па га радник са села у старту кошта више него радник из града. Када се томе додају и ванредни трошкови кашњења превоза, честих оправданих или неоправданих разлога, због чега се може очекивати одсуство са посла, време које запослени проведе у путу, што му директно смањује учинак на послу и сл., сасвим је разумљиво и оправдано, те ће сваки послодавац увек пре запослити становника града у коме је фирма, него становника оближњег села. Тешко је и уколико становник села

покуша да оснује своју фирму, тј. самим тим што је у селу, ограничен је разним прописима и законима. Као чест проблем намеће се непостојање канализационе мреже, отежани и скупљи услови да се спроведе студија о утицају на природну околину. Сва неопходна пратећа инфраструктура је углавном у оближњим градовима, па свакодневни одлазак у банку, Пореску управу или било који административни посао захтева већи утрошак времена и новца. Отварање мини-погона или слично у селима ограничено је и људским ресурсима, јер услед малог броја становника, конкуренција готово да не постоји, а долазак радника са стране опет поскупљује рад.

Становнику села остаје пољопривреда као једина извесна делатност. Међутим, **пољопривреда у највећем броју случајева није довољна да буде главни извор прихода, она је углавном споредни извор примања који становништву села отвара лакши приступ храни, али не и приступ новцу.** Пољопривреда има већи удео у приходима у селима која су ближа градовима, у селима са добром инфраструктуром и у селима у којима има више произвођача истог пољопривредног производа. Села ближа градовима могу да остваре значајне приходе од пољопривреде продајући своје производе на пијаци, али и продајући производе из куће закупцима. Само велики произвођачи (углавном у Војводини) успевају да имају унапред уговорене производње и да имају колико-толико извешан извор прихода.

Становници удаљених и слабије насељених села изузетно тешко пласирају своје производе, па се њихова пољопривредна производња углавном заснива на самодоволној производњи и производе само оно и само онолико колико

Табела 5:

Разлике између урбаних и руралних подручја у Србији

Иако територијално значајнија, рурална подручја су популационо неконкурентна у односу на урбана

Извор: Систематизација аутора

	Урбано		Рурално	
	Укупно	%	Укупно	%
Територија	11.072	14,29	66.402	85,71
Становништво 2010. ²⁷	4.129,986	58,00	2.990,680	42,00
Густина насељености ²⁸	299,80		64,59	
Индекс зависности ²⁹		43		55
Индекс старења 2010. ³⁰	94		130	
Стопа сиромаштва ³¹		4,3		9,8

²⁷ Population Reference Bureau, 2011 World population data sheet

²⁸ ОЕЦД дефиниција, за NUTS 3, рурална подручја су подручја са густином насељености мањом од 150 становника/км²

²⁹ Однос укупне популације и популације старости 15–64. (РЗС, 2008)

³⁰ Однос старог (60 и више година) и младог (0–19 година) становништва. РЗС, Статистички годишњак 2011.

³¹ Анкета о животном стандарду за 2007. годину (РЗС, 2008)

могу да поједу. У овом случају, пољопривреда није главни извор прихода, већ то често буду разна социјална примања, трговина шумом, помоћ од деце или рођака из града и сл. **Иронија је да у удаљеним селима, која ни немају неку другу опцију, готово да ни нема тржишне пољопривреде**³². Највећа пољопривредна активност се дешава око градова, док је у удаљеним селима производња окренута само потрошњи.

Ограничен приступ свом репроматеријалу који је потребан за пољопривредну производњу у удаљеним и слабије развијеним селима такође подиже цене коштања било којих производа који се произведу на селу.

У ери савременог привређивања и пословања, **живот на селу представља велико ограничење управо у приступу новим знањима и иновацијама у производњи, али и продаји**. Мали број становника села има приступ савременим технологијама и телекомуникацијама. Овај приступ је опет резервисан за села ближа градовима и велике сеоске центре, а уколико гледамо регионално – резервисан је за Војводину, значајан део Шумадије и Мачве и спорадично у већим селима и селима близу градова у Источној и Западној Србији. Коришћење савремених технологија и коришћење информација резервисано је за млађу популацију, па се и распрострањеност коришћења иновација поклапа са млађим селима у демографском смислу.

У Србији је стопа незапослености (15–64) знатно виша него у периоду пре кризе, и у априлу 2012. године је достигла 23,7%, што је рекордно висок ниво у односу на период од 15 година од када то прати Анкета о радној снази. То је резултат непрекидног затварања радних места у секторима индустрије и услуга. Тренд незапослености зависи од раста БДП-а – према процени Светске банке у земљама Југоисточне Европе раст од једног процентног поена у просеку је везан за пад стопе незапослености од 0,2 процентна поена³³. То још једном доказује кључну важност покретања снажног развоја који апсорбује радну снагу и потребу за стабилним структурним политикама које су усмерене на раст. Бројни су показатељи који указују на отежану ситуацију у погледу економске активности и имања посла.

– У више од половине округа у Србији већи је проценат активног становништва које је незапослено него запослено. Негативан однос је најизраженији на југоистоку земље, у Нишавском округу (2,6% више незапослених), и на крајњем северозападу, Јужнобачки округ (2,2%), Западнобачки (1,2%). Највећи проценат запослених је у Београду, 22,4%, док је незапослених 18,6%.

– Број запослених у Србији од 2005. године смањено се за више од 15%, односно за више од 320.000 људи. Највећи пад броја запослених бележе општине Црна Трава (53%), Гаџин Хан (49%), Бојник (47%), Владичин Хан (46%). Међу-

тим, иако Црна Трава бележи највећи пад броја запослених у последњих 7 година, она је на шестом месту по проценту запосленог становништва. Чак 42,7% становника Црне Траве је запослено. Јасно је да смањење броја запослених према статистичким подацима морамо разматрати у контексту смањења броја становника, посебно у случају Југоисточне Србије. Од 2002. године, број становника Црне Траве смањено се за чак 56%, Гаџиног Хана 34%, Бојника 23%, а Владичиног Хана за 16%. Са друге стране, најмањи проценат запослених у укупном становништву има општина Опово – само 5,4%, односно 568 запослених, што је и најмањи укупан број запослених у некој општини у Србији. Следе општине Дољевац са 7,6% запослених, Житорађа са 7,8% и Ражањ са 8,1%, што потврђује доминацију Јужне и Источне Србије по овом негативном показатељу.

– Према последњим подацима, пољопривреда је и даље најзаступљенија делатност у Србији. Више од 27% становништва Шумадије и Западне Србије бави се пољопривредом, док је у Јужној и Источној Србији тај проценат нешто мањи – 22,6%. У Војводини је пољопривреда друга најзаступљенија делатност, одмах иза прерађивачке индустрије, док је у Београду на 13. месту.

– Пољопривреда је 2000. године у бруто домаћем производу учествовала са 18,2%. Једино је прерађивачка индустрија са 21,7% била делатност са већим учешћем у БДП-у. Пољопривреда 2010. године учествује у БДП-у са само 8,5%, чиме представља делатност са највећим падом учешћа од чак 53%, односно нешто мање од 7% годишње. Снабдевање електричном енергијом, гасом, паром и климатизација представља делатност чије се учешће у БДП-у од 2000. године повећало више од четири пута, односно више од 41% годишње.

Редовна испитивања Анкетом о радној снази показују да рурална популација у поређењу са градском има више стопе активности и запослености и ниже стопе незапослености и неактивности. Међутим, разлог за то је што се највећи број становника води као пољопривредно, што, по правилу, не подразумева пуну запосленост.

Додатни проблем сеоског становништва на тржишту рада је у томе што је велики део запослености у нископродуктивном пољопривредном раду у оквиру газдинства и малим шансама да нађу посао у непољопривредном сектору и изван пољопривредног газдинства. Рад на газдинству најчешће није ни усмерен на тржиште, јер се показало да тек око 40% газдинства износи бар део производа на тржиште. То значи да је овај рад претежно производња за сопствене потребе. Значајан део оних који су ангажовани у овом облику рада налазе се у статусу помажућих чланова газдинства (37% од запослених у пољопривреди или 19% од укупног броја запослених). Велика већина у овој категорији неплаћене радне снаге јесу жене³⁴.

³² Бројне анкете које су рађене у Србији потврђују ово – међутим, никада на довољном узорку да би било статистички валидно. Може да буде и индикативно.

³³ Југоисточна Европа – Редовни економски извештај (2012), Светска банка

³⁴ Цвејић, С и други, (2010) Социјална искљученост у руралним областима Србије, УНДП, Београд

Уочено је да се са великим препрекама у запошљавању изван газдинства суочавају особе ниског образовања, жене и млади. Половина незапослених некада је била запослена у непољопривредном сектору, а на ниске шансе за поновно запошљавање указује веома високо учешће другорочно незапослених. Системски фактори који умањују шансе за укључивање руралног становништва у непољопривредну економију су непостојање развоја непољопривредних делатности, неповољна инфраструктурна опремљеност сеоских заједница, удаљеност од градских, тј. индустријских и услужних центара, знања, вештине, приступ ИКТ, дигитални јаз...

Колико се добија искривљена слика о стварној запослености, најбоље се види из тога да, **у статистичком смислу, пољопривреда појединачно упошљава највише људи, а притом приход од пољопривреде износи само 3,9% укупних прихода.** Проблем настаје у томе да пољопривредници и немају неко реално запослење које може да се упоређује са стварним запослењем, а такође приходи од пољопривреде су значајно мањи него они које остварују запослени.

Немогућност запослења је јак потисни фактор за миграције. Према истраживањима УНДП-а у Србији³⁵ међу незапосленима је 41% потенцијалних миграната, а међу запосленима 18%. Исто тако, међу сеоским становништвом је већи број оних који би да мигрирају (21%) од оних у граду (17%). Потенцијални мигранти су, према истом

истраживању, међу средњошколцима (23%), а нарочито међу најобразовнијим грађанима са постдипломским нивоом образовања (31%).

Пољопривреда доприноси само са 3,7% у укупним приходима домаћинства

На основу званичне стистике која прати расположива средства домаћинства у градским и осталим (руралним срединама), може се закључити да је на нивоу Србије у 2011. години из редовног радног односа у градским насељима у структури прихода 49,2% чинили приходи из радног односа, а 37,6% пензије. У осталим (руралним), поред редовног радног односа који је у структури прихода чинио трећину и пензија (28,7%), приходи од пољопривреде су 7,8%. Када се додају и приходи у природи, који по правилу нису искључиво везани за пољопривреду, види се да пољопривреда не доприноси значајно економији једног руралног домаћинства и да је потпуно у нескладу са пољопривредом као највећим послодавцем који запошљава највећи број становника у Србији, а нарочито у руралним подручјима.

Просек није добра слика Србије. Такође, статистика често даје погрешну слику услед аномалија које се јављају првенствено због тога што се пољопривреда рачуна као

Графикон 14:

Запослење
по делатностима

**Статистички,
пољопривреда још увек
упошљава највећи број
људи у Србији – али они не
добијају плату**

Велики број запослених у пољопривреди је пре свега питање методологије која становништво разврстава у једну од наведених група на основу информација из упитника које се односе на активност анкетираних лица. Запосленима се сматрају сви они који су у претходној седмици радили макар један сат. Радну снагу (активно становништво) чине сва лица која раде (макар један сат седмично) или активно траже посао у циљу стицања средстава за живот.

Извор: Анкета о радној снази 2011



35 Цвејић, С., Бабовић М., Пудар Г. (2011) Студија о хуманом развоју – Србија 2010. Извори и исходи социјалног искључивања, УНДП, Србија.

делатност која се води као пуно запослење, иако она то није, ни по оствареним приходима, а ни по утрошеном времену на обраду земље или гајење животиња. Управо зато је важно спроводити и додатна истраживања која ће нам дати потпунију слику и која ће посматрати не само бројеве, него и људе.

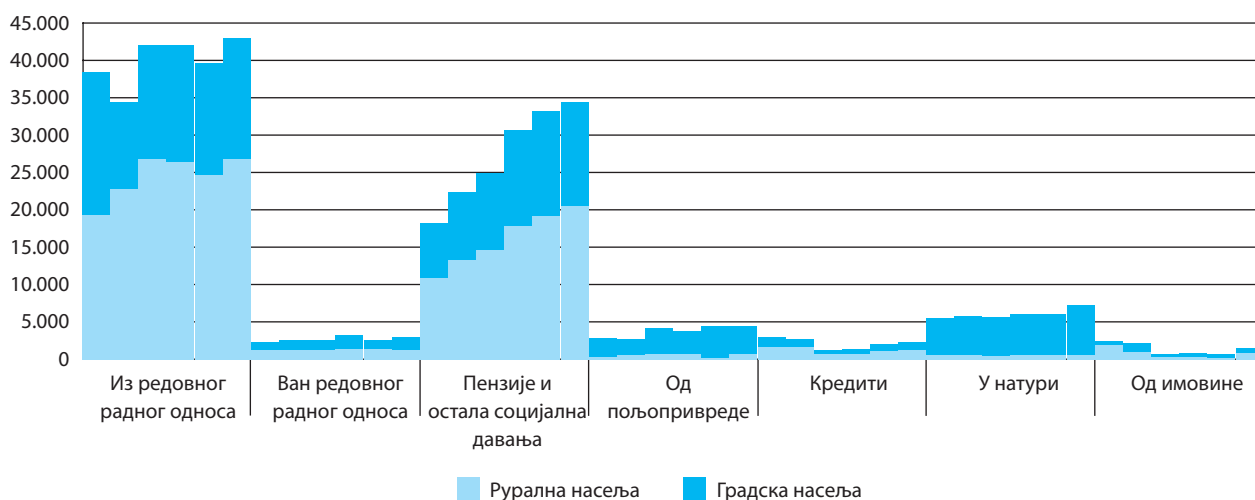
У периодима кризе ситуација у руралним подручјима није боља

С обзиром на то да се свет налази у процесу дубоке економске рецесије, миграторни процеси на линији рурално–урбано, који се очекују нарочито у посткризном периоду, тј. периоду економског опоравка и раста, могу довести до погрешне представе о сиромаштву руралних подручја. Иако многи причају о повратку на село, и у овом периоду се очекује концентрација економских активности у урбаним подручјима. Тада је најчешће приметан тренд пада ру-

ралног сиромаштва у односу на његово учешће у укупном сиромаштву. Међутим, треба имати у виду да овакви трендови нису последица успеха у бржем подизању руралних од градских прихода, колико је то последица миграција у урбана подручја, подручја интензивнијих економских збивања. Додатно, тада се као последица слабо припремљених руралних миграната, стопа урбаног сиромаштва најчешће повећава.

Дакле, и поред чињенице да рурална подручја интензивније и дубље реагују на економске кризе, у посткризним периодима не треба занемарити реалне анализе привидно бољег стања руралних подручја. Покушај да се смање миграције руралног становништва према урбаним срединама, припремање руралних миграната за успешно учешће у регионалном тржишту радне снаге и преусмеравање инвестиција у рурална подручја, начини су да се у посткризним периодима реагује на успостављање равномернијег социјално-економског стања у друштву.

Графикон 15: Приходи по разичитим основама у руралним и урбаним подручјима у РСД



Пољопривреда у укупним приходима домаћинстава у Србији у 2011. години учествовала само са 3,7%, а у руралним подручјима 7,8%, што је јасан сигнал да пољопривреда не доприноси значајно економији, него више прехранбеној сигурности.

Извор: Анкета о потрошњи домаћинства (2011)

Табела 6:

Перцепције становништва у три региона Србије о сопственим приходима

Структура прихода и перцепција становништва о приходима се веома разликује у зависности од подручја у Србији – велики пољопривредник у Централној Србији је мали пољопривредник у Војводини

ЗАЈЕЧАР	ВРАЊЕ	НОВИ КНЕЖЕВАЦ
Структуру прихода у региону чине приходи од продаје пољопривредних производа, запослење у делатностима ван пољопривреде и од пензија и других социјалних давања. До 80% домаћинстава у овом региону је пријавило зависност од непољопривредних извора прихода. Запосленост руралног становништва у јавном сектору је до 10% а у приватном до 15%. Углавном је реч о запослењу у фабрикама, угоститељству и трговини. У овом региону има око 5% предузетника зависно од села. Број домаћинства у којима само један члан стиче приходе ван пољопривреде је 70%, до 20% је у којима два члана имају приходе ван пољопривреде, а само у до 10% три члана имају овакве приходе. Око 50% чланова домаћинства прима пензије (из радног односа или пољопривредне). Готово сва домаћинства су пољопривредно активна, а тржишне вишкове из пољопривреде остварује око 60% домаћинстава. Од непољопривредних прихода највише се вреднују пензије из радног односа јер су „најсигурније“. На другом месту јесу плате запослених (углавном у јавном сектору), а најниже ранжирани извори прихода јесу плате запослених у приватном сектору и пољопривредне пензије због њихове спорадичности, несигурности и малих износа.	У 90% села обухваћених истраживањем истакнута је изузетна зависност од непољопривредних извора прихода и готово сва домаћинства имају барем један такав приход. Најчешће су становници овог региона запослени као физички или грађевински радници (до 70%), затим продавци и угоститељски радници. Запосленост у јавном сектору је до 20%, а запосленост у приватном сектору се креће од 20% до 60%, зависно од села. Најчешћи су послови угоститеља, власника трговина или фабрика сточне хране и слично. Предузетника има до 15%, у зависности од села. Од 20% до 70% становника села млађих од 55 година приходе остварује радећи сезонске послове изван пољопривреде. То су најчешће послови везани за грађевинске радове. Запослених чланова домаћинства је око 60%, а од њих око 20% има стални посао, а 80% сезонски. Цео регион има проблем са малим могућностима запошљавања и негативним особинама тржишта рада. Око 50% чланова домаћинства примају пензије из радног односа или пољопривредне. Веома мали је број младих који свој статус везују уз пољопривреду. И у овом региону од непољопривредних извора прихода – највише вреднују пензије из радног односа и пензије стечене радом у иностранству и то због њиховог сигурног прилива. Иза тога су приходи од сезонског запослења и плате из радног односа. У приходе изван пољопривреде у 50% села мештани убрајају и приходе од занатских делатности.	Структуру прихода у овом региону чине приходи од продаје пољопривредних производа, приходи од запослења изван пољопривреде, пензије и друга социјална давања. За разлику од претходна два региона, становништво овог руралног подручја идентификује као извор прихода и подстицајна средства, кредите и социјална давања. У 70% села и 60% домаћинстава која су обухваћена истраживањем најрелевантнији су извори прихода из пољопривреде. У ову категорију убрајају се и накнаде за издавање пољопривредног земљишта што посебно истичу старачка и пољопривредно неактивна домаћинства. Код око 60% домаћинстава је уочена је специјализација производње и усмереност на тржиште. Најзначајнији приходи су од продаје ратарских култура и то од пшенице, кукуруза, шећерне репе, сунцокрета и соје. Иако је усмерење на ратарске културе, приметна је различита структура када су у питању саме културе, како би се смањили ризици везани за цене. Велика зависност домаћинства од непољопривредних извора прихода уочена је у око 30% села. У 90% села готово сва домаћинства имају један приход изван пољопривреде. Непољопривредни приходи, као плате запослених, имају најмању улогу у селима која су удаљена од административних и регионалних центара, пре свега због великих путних трошкова која потпуно девалвирају њихова примања. Већина становника овог региона је било запослена у пољопривредним комбинатима и у индустрији у најближим урбаним центрима, те су најзаступљенији пољопривредна, металска и текстилна струка. Приватизацијом пољопривредних комбината и највећи део њих је остао без посла, те је незапосленост изузетно велика. Тренутно је највећи број запослених у пољопривредним предузећима, на приватним фармама и у приватним предузећима, администрацији, медицинским, предшколским и школским установама и у туристичкој делатности, тамо где је туризам развијен. Удео плата зарађених на пословима изван пољопривреде је од 55 до 80%, у зависности од села. И у овом региону највише се вреднују, због њихове редовности и сигурне исплате, пензије из радног односа. Пољопривредне пензије се помињу, али нико их не узима као суштински извор прихода због малих износа. На другом месту јесу плате из јавног и приватног сектора. У овој категорији највише се вреднују приходи из приватног предузетништва. На трећем месту су подстицајна средства и кредити. Подстицајна средства су у структури прихода од 10% до 25%.

Извор: Милић, Бранислав (2011): Сличности и разлике између руралних територија Србије, у прилог територијалном приступу; Београд; Центар за одрживу пољопривреду и рурални развој, ISBN 978-86-915125-0-7, доступно на: www.mojafarma.rs

4.5.

Имати друштвени живот

Непостојање квалитетног друштвеног живота на селу један је од главних узрока депопулације





Социјалистички концепт села је инсистирао на социјалном животу, па у центру готово сваког већег села постоји заједнички дом, дом културе или неки сличан објект који је настао као место окупљања. Ипак, нагла индустријализација педесетих година 20. века почела је да трајно депопулише село. Запошљавање у оближњим градовима је првенствено одводило млађе мушкарце који су, услед брзе урбанизације и добијања станова у граду, убрзо селили своје породице у град. Насупрот селу, град је од самог почетка пружао богаији и разноврснији социјални живот. Главне карактеристике социјалног живота на селу пре депопулизације биле су забаве директно везиване за радове или забаве везане за верске празнике. Нестанком или одумирањем концепта руралног живота и руралног привређивања, и овај вид дружења је одумирао, губио на значају и модификовао се, тако да данас готово ни не постоје или се спорадично дешавају.

Данас је у селима већином заступљен алкохолизам и места окупљања су постале продавнице и кафане, уколико их има. Млади одлазе до оближњих већих села или градова и тамо задовољавају своје потребе за забавом.

Мали број становништва у селима условио је међуљудске односе који нису потпуно природни, односно успостављање друштвених веза често није у уобичајном генерацијском оквиру. Тако се у истим друштвеним групама друже особе у распону година од 15 до 40. Смањен број становништва довео је и до непостојања конкуренције на свим пољима, али и до неформирања добрих примера и узора, што у сваком случају смањује шансе за напредак.

Оваква атмосфера ствара устаљени модел родног понашања: млади мушкарац разочаран у живот на селу тежи одласку у град, али због пољопривреде која му је основни извор средстава, због тешког налажења посла у граду и скупог градског живота, он остаје на селу, а прижељкује и сања градски живот. Модел понашања младе девојке – што пре завршити основну школу и удати се за некога из града. Родитељи улажу све што имају да женско дете заврши што више школе, а као највећи успех виде удају у граду у ком виде перспективу.

Један од најпопуларнијих видова друштвеног живота у селима јесте гледање ТВ програма. Нажалост, велики број села има приступ само малом броју програма, док мали број села има могућност коришћења савремених технологија и самим тим „ширег прозора у свет“. Телевизијски програм је многим становницима села једини извор информација, али и једини, или бар најредовнији контакт са актуелним ставовима на пољу политике, културе, друштвених норми, живота у граду.

Савременим технологијама и интернетом (у селима где може да се користи из техничких и материјалних услова) квалитет и могућности друштвеног живота су се значајно прошириле. Друштвене мреже, првенствено Фејсбук су становницима села дале већи простор за нова дружења и богатији друштвени живот. Већи проток и брзина информација доводе до све прихватљивијег живота на селу, јер социјални живот постаје богатији и квалитетнији – макар и на овај сајбер начин.



5

На селу је
нешто и лепше

5.1.

Зеленије, здравије, опуштеније ...

Чист ваздух, боравак напољу, живот са природом, домаћа „здрава“ и непрскана храна, сеоска отвореност, а не градска отуђеност – да ли је баш све тако?

Лепоту села и сеоског начина живота становници села и становници града виде на два различита начина. Романтичарски поглед урбане популације на село формиран је на основу презентовања села и сеоског начина живота кроз медије, а далеко мање на основу личног искуства. Искуства, уколико и постоје, обично су стечена на излетима, дневним посетама, или пак у сеоском туризму, речју, далеко од искуства некога ко је заиста живео на селу. Разлог томе су и бројне романтичарске кампање повратка селу или повратка природи, које се углавном на кампањама и заврше. Као највеће вредности села истичу се здрав живот, целодневни боравак на чистом ваздуху, живот са природом, домаћа „здрава“ и непрскана храна, „здравији“ социјални живот, без претераног гледања ТВ програма и без градске отуђености. Све ове вредности би могле да буду довољно добар разлог за повратак на село, поготово у годинама када сама егзистенција, односно привређивање, није везано директно за град.

Међутим, за пресељење, поготово трајно пресељење, ретко се ко одлучује. Примери сезонског пресељења су бројни и многи пензионери одлазе преко лета у село, али се на јесен враћају у градове. Разлог томе вероватно лежи у чињеници да све предности и лепоте села, упоређене са недостацима бивају занемарљиве или бар недовољно значајне да би биле подстицај за пресељење на село.



Чист ваздух, боравак напољу, живот са природом, домаћа „здрава“ и непрскана храна, сеоска отвореност, а не градска отуђеност – да ли је баш све тако?

Требало би истаћи и главне недостатке села и од тих недостатака направити листу приоритета на којима треба радити да би услови живота на селу били побољшани и прихватљиви за живот већине људи. Односно, отклањањем ових недостатака, лепоте села и сеоског живота ће још више добити на значају. У недостатке села требало би убројати и чињенице о лажним представама о селу. Кренимо редом: здрав живот, целодневни боравак на чистом ваздуху, живот са природом јесу непобитне чињенице које се у већини случајева показују као тачне. Ипак, домаћа, здрава и непрскана храна се могу довести у питање. Ретка су сеоска домаћинства која производе све што им је потребно за живот. Уколико погледате понуду по сеоским продавницама, видећете да се продају сухомеснати производи, али и воће и поврће, и то сезонско. Можемо тако закључити да се и на селу једе куповна храна која је иста као она у граду, али уз мању могућност избора. У већини случајева, домаћинства која производе за тржиште, углавном биљке третирају пестицидима, понекад и произвољно. С друге стране, потрошач у граду који је забринут за здравствену безбедност увек може одабрати интегрални, или органски произведен производ који му је гарантован сертификатом. Домаће животиње се исто хране концентратима као и животиње са фарми, можда у мањој мери. Ова слика села о „здовој“ храни углавном остаје неоткривена и дуго се живи у убеђењу да је све што се једе на селу укусније и здравије.

Мит о „здравијем“ социјалном односу на селу врло брзо се демистификује и открива се потпуно другачија слика.

Данас се деца више друже у градовима него на селу, јер их у градовима више има. Исто је и са одраслим особама у истим генерацијским групама. Када се све „предности“ села рашчлане и анализирају, добије се реалнија слика о њма.

С друге стране, главни недостаци села који су разлог за непостојање миграције становништва из града у село (која је забележена у неким европским земљама), јесу бројни. За пензионере, који би могли бити најзаинтересованија група, главни разлог јесте непостојање социјалних и здравствених установа у сеоским срединама. Доступност примарне здравствене заштите је сведена на минимум, квалитет услуга здравствене заштите, и ако постоји, дискутабилан је. Геронтолошка служба, геронтодомаћице у већини општина у Србији не покривају сеоска подручја. Одлазак екипа хитне помоћи на село по позиву врло је редак. Одлазак у град или сеоски центар ради банке, поште, апотеке и слично је компликован и тежак услед лоших саобраћајних веза... Све ово су разлози због чега пензионери који чак и имају где да оду на село, тамо не одлазе, или бар не одлазе на дуже време.

Породице са децом, које нађу основни извор привређивања на селу (пољопривреда, рурални туризам, државна служба), тешко се одлучују на пресељење из града, јер им село не пружа основне услове за живот. Предшколске установе и вртићи готово да не постоје, квалитет рада са децом у овим установама, као и у сеоским школама, далеко је испод градских стандарда. Социјализација деце је доведена у питање, јер је број деце у селима много мали, па често деца немају контакт са вршњацима...

Већина ових проблема лако је решива када постоји добра путна инфраструктура која повезује село са најближим градским центром, али у Србији то готово да нигде није случај.



5.2.

Ипак, најлепше је причати о селу

Медији праве идиличну слику о селу, нарочито државни и нарочито кроз серијски програм

Седети испред рачунара и хвалити село преко друштвених мрежа веома је популарно и међу онима који живе на селу и међу онима у граду

Медији праве идиличну слику о селу, нарочито државни и нарочито кроз серијски програм

У друштву у коме је гледање телевизије један од основних начина информисања, провођења слободног времена и забављања, садржаји који се кроз овај најпопуларнији медиј пласирају у јавност најчешће служе као основа формирања вредносних ставова и убеђења. С тим у вези, никако се не могу занемарити начини којима се село и целокупан друштвени систем око њега презентују на домаћим телевизијама, пре свега преко РТС-а, јавног медијског сервиса, који, поред тога што је доступан свакоме, и предњачи у програмима који за своју тему имају село и оно што се у јавности перципира као „сеоски живот“. Еми-

сије јавног медијског сервиса третирају село кроз неколико линија свог програма: информативни, путописни и најдоминантнији – серијски и забавни.

Не може се побећи од утиска да емисије које за тему имају село и сеоски живот готово увек имају и атрибут фактографског, информативног, готово и едукативног. Приметно је да оне, с једне стране, презентују елементе народног/ традиционалног живота, иако су креатори вероватно упознати са чињеницом да се „са оне стране екрана“ налазе они који већином или живе или воде порекло са села. У емисијама забавног карактера и колажног типа³⁶ честа су гостовања група, друштава, удружења који се баве „изворном“ културом Србије: певачких, занатских, или оних који раде на неговању традиције и развоју сеоског и еко-туризма.



³⁶ Пре свега Жикина шареница.

С друге стране, путописне и репортажне емисије доносе слику у чијој основи стоји дежурна амбивалентност јавног и медијског говора о селу у Србији. У готово свакој од ових емисија гледалац може да види слике које „пријају оку” или чује говор о прошлим, тешким, али пословично лепшим временима, где се ове теме истовремено и аутоматски везују за приче о садашњој, још тежој судбини која је задесила село у Србији. Елементи дискурса ових емисија најчешће потенцирају супротности на линији село–град/рурално–урбано. Поред неизбежног постављања поменуте опозиције, репортажне емисије говоре и о новим формама сеоског живота и културе: трансформацији сеоског пејзажа под утицајем градске или култура ван граница Србије, али и самих становника села. Вреди поменути актуелни серијал РТС-а који се бави „демографским црним рупама” Србије под називом „Задња кућа, Србија”, чији је аутор, у сарадњи са Институтом Јован Цвијић, одабрао области, која су у форми документарно-игране репортаже, налик онима на National Geographic или Explorer канала, приказана као она у којима су „људи и крајеви наше државе, које немате прилику да видите”. Драматични мото емисије јесте „Људи се повлаче, долази шума” и потенцира слику о умирућем селу и дубокој опозицији између руралне и урбане Србије.

Посебан и најупадљивији моменат у причи о слици села која се преко јавног медијског сервиса Србије нуди бројном гледалишту јесте серијски програм националне телевизије. У претходним периодима серијски програм ове куће спорадично је говорио о сеоском животу у Србији на афирмативан, скоро идиличан начин. Пре пет година, серијски РТС чини нешто што се може делимично окарактерисати као тематски заокрет у правцу говора о ономе што се перципира као сеоски живот. Енормна популарност „серија са рекордном гледаношћу” вероватно је учинила да се говор о селу кроз серијски програм учини уочљивијим него што то квантитативно и јесте био. Серије „Село гори, а баба се чешља” и „Мој рођак са села” су у неком тренутку прешле границе једночасовних програма који се емитују у приме тиме терминима викендом и, попут других широко распрострањених и прихваћених медијских форми, зашле у домене друштвених феномена. Ове серије су по речима њихових аутора, „сага о савременом српском селу, поетска прича о растакању села, о кућним огњиштима у којима се поново пале ватре, у чијем су средишту збивања мали, а велики људи-сељаци, јунаци серије, они људи који први плате порез и струју држави”, као и „наставак приче о нама, после свих појединачних и заједничких ломова који су се одразили на породицу, брак, појединца и друштво, прича која се плете пуном снагом, било да је реч о онима који су са села дошли у град, или онима који у селу траже прибежиште”.

Утицај ових серија на формирање слике о селу или бар на буђење заинтересованости за село данас је велики и о томе говори податак да је у једном тренутку серију „Село гори, а баба се чешља” гледало 2,7 милиона гледалаца (63,3% укупног ТВ гледалишта у том тренутку).

Приказивање ових серија је, свакако, морало да да и један нови увид у сеоски живот великом броју људи, али је и „подгрејало” већ постојеће представе које су дежурне у јавном дискурсу о селу у Србији. Ове две медијске форме су одржале слику о поштену, добродушном сељаку који у новим животним ситуацијама опстаје захваљујући вештинама које је живећи на селу стекао, „сељачкој” мудрости проистеклој из наслеђеног искуства или који се, нашавши се у њима, тешко и често комично не сналази. Колико год вољени били међу гледаоцима, ликови из ових телевизијских серија наставили су, у сфери когнитивних и емоционалних представа, да живе у свом „паралелном” сеоском свету: засмејали су или расплакали гледаоце, подсетили на порекло и детињство, али остали тамо где јесу – у простору одакле је већина гледалаца отишла или планира да оде.

Занимљиво би било поменути да је и најпопуларнија медијска форма у Србији последњих година – reality show – дотакла сеоски живот. Актуелни серијал „Домаћине, ожени се”, лиценцну форму програма „Farmer Wants A Wife” која води порекло из Велике Британије представљен је као емисија која говори о „вредним, шармантним и имућним српским сељацима којима за срећу фали само једно – сродна душа”. Серијал се бави сеоским момцима, категоријом становништва са стеченом несрећном репутацијом, готово жртвама девојака које су са села отишле у град. Овим програмом се у први план ставља проблем депопулације села и гледалишту се (поново) нуди слика заострене разлике између поимања градског и сеоског живота, где се као вредност у први план ставља храброст жене да из града пређе да живи на селу.

Поглед на телевизијске садржаје у Србији који се баве сеоском тематиком показује неколико линија у којима се формирају или одржавају следеће представе:

- село је представљено као идилични простор од кога „смо се отуђили”;
- у центру дискурса је сељак представљен, како као корисник тако и као чувар сеоског живота уопште: простора; социјалног уређења, норми и образаца понашања;
- поспешује се „мит о добром сељаку”, скоро увек супротстављен (не нужно негативно) обрасцима урбане културе;
- село, његове појавне и суштинске одлике често су представљене (следствено томе: и у јавности перцепиране) као анахроне и које припадају свету који паралелно постоји у Србији.

Седети испред рачунара и хвалити село преко друштвених мрежа веома је популарно и међу онима који живе на селу и онима у граду

Још један неспецијализовани простор медијског говора о селу јесу друштвене мреже. Готово 92% интернет популације од 16 година до 24 године у Србији има налог на друштвеним мрежама – Facebook, Twitter³⁷ (преко три милиона корисника друштвене мреже Facebook – Фејсбук). Ако се посматрају профили и странице које се баве селом, они се могу поделити на неколико категорија: (1) странице које носе имена села; (2) странице које служе промоцији етно и еко туризма; (3) странице које представљају село као такво, тј. говоре о селу и сеоском животу на уопштен начин. Прва група окупља садашње, некадашње становнике и њихове потомке из одређених села, прати писања у штампи или емисије на телевизији које говоре о селу, објављује фотографије из села. Друга група страница су оне које служе промоцији постојећих етно и еко села. Оваквих страница је преко 20, окупљају заљубљенике у сеоски живот, бивше и потенцијалне посетиоце.

Најинтересантнијом се може сматрати трећа група профила и страница на Фејсбуку које третирају село. Док прве две групе имају „конкретнији“ циљ постојања, трећа група се најближе може окарактерисати као афективна. Ове странице су, по речима њихових аутора, створене ради подсећања на лепоте села и сеоског живота, порекла, али и упозоравања на лоше стање и несветлу перспективу села у Србији. У ову групу страница се може убројати и страница под називом *Сви ми који желимо да се преселимо из града у село*. Она окупља 3.286 корисника, по статистици најактивнији су корисници у животном добу од 35 и 44 година са територије Београда. У опису који је аутор стране написао: „Кроз наше издашно помодарство одрицали смо се врло радо својих средина, заборављали смо на своје порекло, на старо огњиште. Усељавали смо се у малене градске станове, трчали од пијаце до фабрике да бисмо некако преживели, али смо били испуњени јединственим поносом. Постали смо градски, савремени, напредни. А села опустела. Огњишта се угасила, тек ту и тамо, више се чује плач на сахранама него што се славе рођења! Умиру неком тихом и чудном смрћу, посрамљена и заборављена, терају ми сузе на очи, јер су успомене моје другачије. У Србији села умиру. Гасе се. Нестају људи, торови су празни, плуг не оре црну плодну земљу. На трави трули неискориштено презрело воће, не блеје овце, не играју се бели јагањци. Сахрањујемо села, једно по једно. Хоћемо ли се најзад тргнути, хоћемо ли нешто променити?“ налази се једна од доминантних матрица погледа на село и на свеукупну слику Србије и њену перспективу.

Друштвена мрежа Фејсбук, простор постојећег, али ипак виртуелног дружења њених корисника, пружила је шансу већем броју људи да говоре и размењују искуства и пред-



ставе о најширем спектру тема или покрећу акције са њима у вези. Ово „место“ је селу и људима који на њему живе пружило могућност да имају „публику“ у широком броју људи, као и бројне могућности да у будућности могу да указују на све аспекте свога живота. Исто тако, створила је могућности новог „зближавања“ градског становништва са сеоским. Ипак, због немерљивости корисника и самог карактера медија, бројке или изнети ставови и мишљења корисника не могу бити сматрани потпуно релевантним показатељем вредносних ставова о селу и сеоском животу. Међутим, уколико пратимо нит кроз све већ поменуте медије, може се изнети закључак да сви медији износе поменуте опозицијске слике село–град, улепшавају живот на селу и наговештавају катастрофичне последице до којих ћемо стићи због занемаривања села. Укључивањем „живих“ људи у медијску причу о селу (Фејсбук) отвара се простор некој свеобухватнијој акцији мењања слике коју готово целокупна јавност у Србији има о селу: „слушаоци“ неке нове и другачије приче би могли да одговоре, предложе или схвате елементе своје одговорности у приступу селу и тако, истовременим брисањем „тужбалица“ у својој свести о лепом, блиском, али одумирућем селу, допринесу да се село и у реалном времену измести из прича о прохујалим временима, сиромаштву и непостојању будућности.

37 http://webbrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/00/78/87/Saopstenje_2012.pdf



6

Сеоске теме и дилеме

6.1.

Да ли је руралност Србије узрок или последица економског стања?

Где нема људи, нема ни развоја

Мобилност људи постаје кључни фактор развоја

Не само да нема развоја у условима изолације него постоји корелација између интегрисаности и нивоа развоја

Србија је, поред Босне и Херцеговине и Албаније, европска земља са највећим процентом становништва које живи у руралним подручјима. Те три земље су, по много чему, на зачељу економског развоја у Европи. Логично је, онда, поставити питање да ли можда постоји јасна корелација између руралности и економског развоја.

Извештај о светском развоју из 2009. године идентификује три основна елемента развоја везаних за географске одреднице: густину популације, мобилност људи и њихова интегрисаност. Додатно, он покушава да пронађе нека правила везана за природно окружење, с једне, и развоја, с друге стране, на пример, колико значи приступ мору, величина земље и сл. Кроз призму закључака на нивоу свих држава ми ћемо посматрати Србију и покушати да дамо одговоре на следећа питања: (1) Да ли је толика руралност Србије узрок или последица економског стања? (2) Шта су основни елементи таквог стања? и (3) Шта треба мењати да би се ситуација поправила?

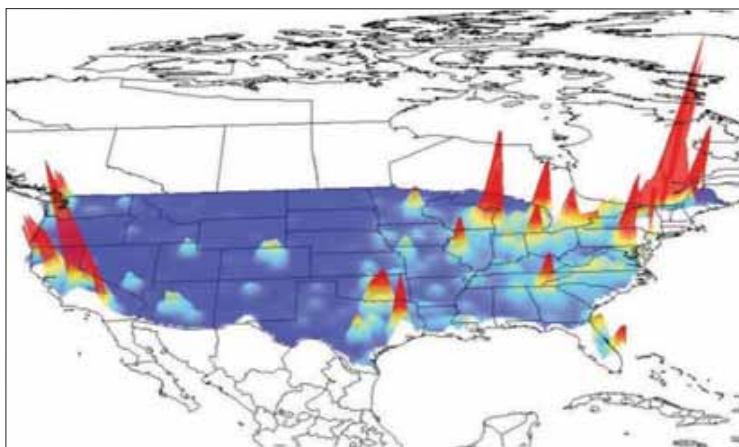
Где нема људи, нема ни развоја

Само тамо где има људи, има и развоја заснованог на привреди. Примера је безброј, а најпознатији јесу концентрација људи у Кини, Југоисточној Азији, Јапану (у Токију живи 35 милиона од укупно 120 милиона становника Јапана и то само на 4% укупне територије), источна и западна обала САД и сл. Подручје Београда је привредно најразвијенији део Србије у сваком погледу. То је потпуно логично, јер не само да **без људи нема ни ресурса за производњу него исто тако нема ни потрошње**, па се никоме не исплати да улаже у продајну инфраструктуру, или пак транспорт робе на места где нема потенцијалних потрошача. Самим тим, подручја у којима не постоји довољна концентрација становништва постају мање конкурентна јер немају приступ најбољим инпутима и производима.

Бројне су предности уколико је земља бројна: (1) мањи је јавни трошак по глави становника за амбасаде, владу, правни систем, а нарочито за одбрану; (2) велико домаће тржиште које је потпуно интегрисано, па самим тим конкурентније; (3) лакше превазилажење регионалних разлика

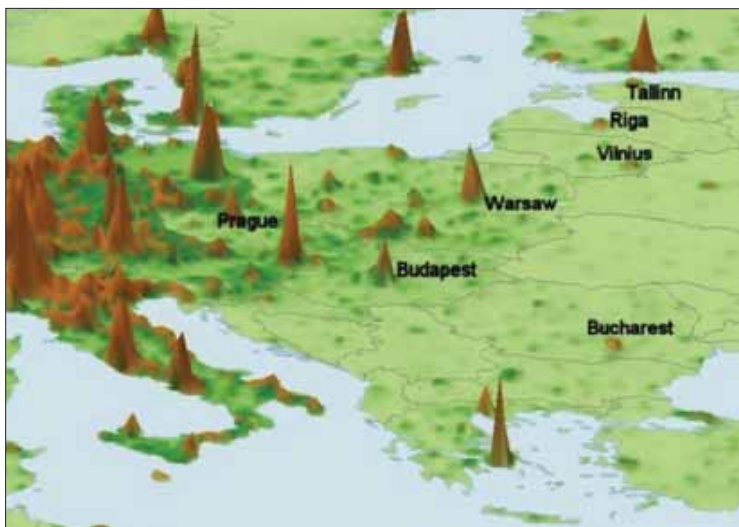
и шокова услед слободног протока људи и роба; (4) ефикаснија и лакша редистрибуција прихода између богатих и сиромашних региона и сл. Ипак, нису све земље велике, али све земље имају своје велике и мале градове и села, као и своја развијена и мање развијена подручја.

Принцип примењен на целу земљу, може се применити и на одређени регион или насеље. Цена живљења у слабо насељеној области је далеко већа него цена живљења у густо насељеним областима. Да би становник једног малог села имао основне услове за живот, његови трошкови су далеко већи. Трошак изградње слабо прометног пута, водоводне, канализационе и електричне инфраструктуре у селу много је већи него у граду. Коришћење свих неопходних здравствених и јавних услуга (лекар, социјална служба и сл.) подразумева плаћање превоза до оближњег места. Са друге стране, трошкови живота у слабије насељеним подручјима су већи и за државу, јер је обавезна да обезбеди основне услове за живот (образовање, здравствену заштиту, социјалну заштиту), а трошкови се прогресивно повећавају са мањим бројем корисника, односно становника.



Слика 2:

Пикови економских активности у САД



Слика 3:

Пикови економских активности у Централној Европи

Економски пикови постоје свуда и по правилу су везани за велике градове, штавише, постоји потпуна корелација између привредне активности и величине града, тј. густине насељености.

Извор: World Development Report 2009,
Reshaping Economic Geography, World Bank 2009

Мобилност људи постаје кључни фактор развоја

Земље које имају велику мобилност становништва имају већи ниво развоја. Можемо разликовати две врсте мобилности. Прва врста је промена места боравка, најчешће условљена променом посла, усавршавањем, образовањем или једноставно потрагом за условима који више погодују животном стилу. Тако преко 20% популације у САД годишње промени место боравка. Кина све више постаје лидер у овој врсти мобилности. Друга је дневна мобилност од места живљења до места запослења или образовања. За прву мобилност превасходни услов је посао, факултет, околина и сл., а за други тип мобилности потребна је превенствено инфраструктура која омогућава да се са места живљења до места запослења стигне безбедно, јефтино, брзо и угодно.

Нажалост, у Србији нема много основа за развој мобилности, уколико изузмемо сталну мобилност из значајно руралних у претежно рурална и урбана подручја, било она у земљи или у иностранству. Прве врсте мобилности, у правом смислу, нема, јер нема посла, а друге јер је путна инфраструктура у лошем стању, железничке везе готово да ни не постоје и због своје застарелости и спорости, мало се користе. Штавише, многе општине и немају јавни транспорт, па је повезаност центра општине са селима и другим већим градовима минимална.

Може се рећи да права мобилност постоји само на нивоу града Београда. Повећање мобилности не треба да буде засновано само на мобилности људи у Београду, већ на доласку људи из Новог Сада, Смедерева, Пожаревца или Зрењанина у Београд. Исто тако, треба да је засновано, како на доласку људи из околних села поменутих градова у саме градове или директно у сâм Београд. Квалитетна инфраструктурна мрежа растојања 50–100 километара чини занемарљивим и представља основни услов за повећање мобилности.

Не само да нема развоја у условима изолације него постоји корелација између интегрисаности и нивоа развоја

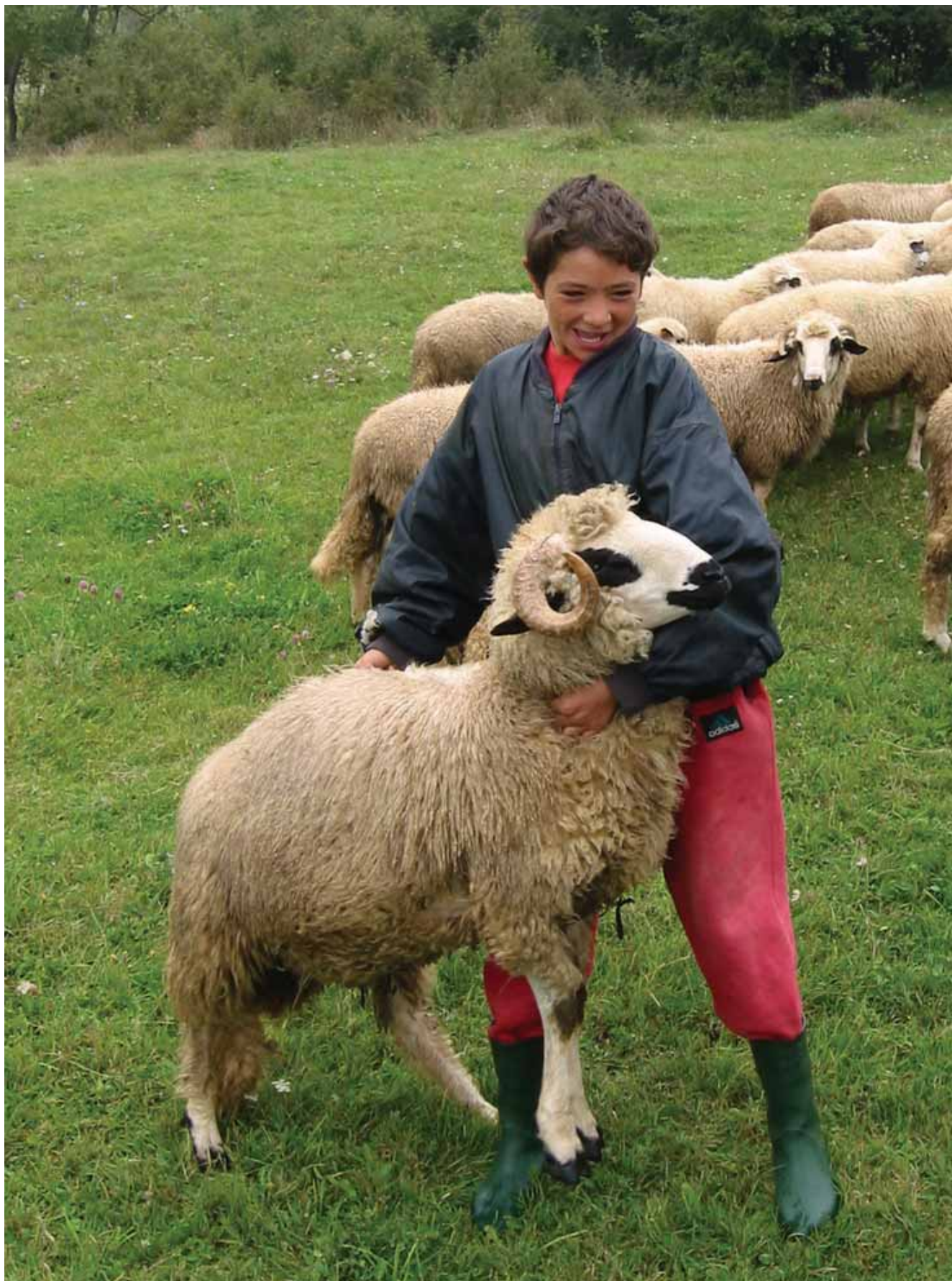
Земље које су боље интегрисане, боље напредују³⁸, чак је то један од основних услова развоја. Уколико земља има могућност да буде део интеграција који подразумевају чланство у ЕУ, онда она има још боље шансе за развој. Бенефити за овакву земљу нису само корист од интеграција него и корист какву су 12 нових земаља чланица добиле од ЕУ – помогнуто им је да за кратко време постану значајно бољи³⁹ и да унапреде своју економију, право, образовање, здравство и уопште друштво у целини.

Предуслови за чланство у ЕУ јесу трговинске интеграције у оквиру региона и СТО. Свака од ових интеграција има своје специфичности и постоје разлози зашто ЕУ инсистира управо на овим интеграцијама. Разлози за то су једноставни: будућа чланица ЕУ не може бити конкурентна у оквиру ЕУ ако није конкурентна у региону и не може бити део ЕУ система безбедности хране уколико није део система дефинисаног кроз СТО правила.

Све ове интеграције подразумевају, пре свега, потписивање трговинских уговора (у оквиру ССП, ЦЕФТА и СТО) иза којих у основи стоји либерализација трговине. Сваки од њих појединачно, а и сви заједно, већ сада имају, а тек ће имати утицај на пољопривреду и рурална подручја Србије. Он ће понекад бити и негативан за појединце или делове популације на које се директно односи, али гледано на државу и друштво у целини, утицај ЕУ интеграција ће, несумњиво, бити позитиван.

³⁸ World Development Report 2009, Reshaping Economic Geography, World Bank 2009

³⁹ Golden Growth, Resping the Lustre of the European Economic Model, World Bank 2011



6.2.

Има ли смисла улагати у рурална подручја?

Сви мање улажу у рурална него у урбана подручја

Улагања у рурална подручја морају да буду сврсисходна

Сви мање улажу у рурална него у урбана подручја

У први мах, чини се да је одговор на ово питање јасан, позитиван и недвосмислен. Међутим, чињенице говоре да је развој руралних подручја, генерално у свету, запостављен и недовољно подржан, како од стране држава тако и од организација и институција које имају моћ и улогу у општем светском развоју⁴⁰. Како би се на сва ова питања утицало и како би се одреаговало на кашњења у социјалном развоју руралних подручја, рурални развој као тема мора да буде постављен далеко више на листи развојних приоритета на свим нивоима. Поставља се питање зашто се, и поред свих сазнања о лошем стању руралних подручја, ова димензија развоја константно запоставља. Делимичан одговор се може пронаћи у чињеници да су сви претходни напори за смањење сиромаштва на светском нивоу, имали веома мале успехе у руралним подручјима у односу на оно што се постигло у урбаним. Показало се да је **укупни раст прихода, најважнији инструмент за смањење сиромаштва, слабији у руралним подручјима**. Такође, ако економски раст треба да буде ефикаснији у помагању смањења руралног сиромаштва, квалитативна природа тог раста, тј. врста економских активности треба да буде измењена и много прилагођенија ономе што рурална подручја јесу у стању да генеришу.

Реалне потребе руралног становништва у Србији, такође су често маргинализоване од стране доносилаца одлука, не само при планирању начина подршке селу већ и при имплементацији испланираних активности и мера. У погледу тренутног квалитета живота и ефикасности надлежних институција, рурално становништво испољава песимизам који је већи него икада.

Са друге стране, изразито наглашени проблеми са којима се власти сусрећу и које истичу, тичу се у већем обиму руралних средина. **Проблеми развоја руралних подручја у Србији још увек се не третирају као интегрални део укупног друштвено-економског развоја**. Ово има за последицу да се политика развоја руралних подручја суочава са многим контрадикторностима, како у свом садржају тако и у циљевима којима тежи.

Тема руралног развоја, сем декларативно или у аспекту очекиваних средстава из претприступних фондова ЕУ, још увек се маргинализује и посматра као одвојена, и не много значајна, димензија укупног развоја. Занемарује се чињеница да је развој, као појам, специфично детерминисан просторним димензијама, односно да дефинисање развојних механизма нема дистанцу у односу на територију. Уместо тога, приступ решавању проблема руралних подручја још увек има секторски карактер и то углавном кроз подршку пољопривреди.

⁴⁰ Светска Банка улаже свега 25% укупних развојних ресурса у развој руралних подручја чији је удео у укупном светском сиромаштву око 75%, а дубина и учесталост сиромаштва знатно веће.

Улагања у рурална подручја морају да буду сврсисходна

Мала ефикасност уложених средстава у села отежава одлуке о улагању у села. Уколико неки од креатора политике треба да одлучи да ли ће се правити или поправљати пут који повезује мали град или села које има неколико десетина пута мање становника, он ће се логично одлучити за улагања којима ће имати већи економски, социјални, али и политички ефекат. Слична су размишљања и када доносиоци одлука треба да одлуче да ли средства аграрног буџета поделити логиком *свима по мало* или улагати у капитални пројекат иградње хладњаче, прерадног капацитета, фарме и сл., који би, неоспорно, имао већи економски ефекат. Међутим, услед мањег броја корисника, креатори политике се најчешће одлучују за оне одлуке у којима ће имати највећи политички ефекат. То је основни разлог зашто подршка тржишту узима највећи део буџета, нарочито у Србији.

Најједноставнији начин превазилажења ове ситуације јесте да постоји довољно средстава да се задовоље и економске и политичке амбиције. Ретке су тако богате земље и Србија сигурно није међу њима. Зато Србија мора:

– да гледа како да буде што богатија и праведнија, јер само свеукупним развојем, стварањем нових вредности, повећањем БНД-а, смањењем корупције, бољим образовањем... може рачунати да јој рурална подручја буду мање девастирана,

– направи приоритете приликом улагања засноване на транспарентном систему одлучивања који ће мерити највеће потребе и улагати тамо где постоје највећи економски, социјални и ефекти на животну средину; **Србија је предходних неколико деценија потрошила милијарде евра на нископриоритетне пројекте о којима су одлучивали високо позиционирани креатори политике на основу личних политичких користи,**

– да отворено прича о могућностима за улагање и јасно саопштава шта се може а шта не, нарочито у оним подручјима у којима се не предвиђају скорашња улагања. **У Србији постоји огроман несклад између реланости и очекивања; очекивања се креирају на основу бројних обећања; уколико би становници села имали јасну представу шта је реално очекивати, били би у могућности да лакше направе свој пословни, животни и неки други план.**



6.3.

Улагати у пољопривреду или у развој села?

Улагањем у пољопривреду не значи и да улажете у села

Србија је готово престала да улаже у рурални развој из агараног буџета

Србија мора да стигне брже тамо где ЕУ тежи и да за рурални развој процентуално издваја више него што то чини ЕУ

Улагањем у пољопривреду не значи и да улажете у села

Буџет за пољопривреду се обично дели на два дела: први – намењен тржишним мерама унапређења пољопривреде (по ЕУ класификацији – пилар или стуб 1, по СТО класификацији – blue и amber box) и други намењен руралном развоју (по ЕУ класификацији – пилар или стуб 2, по СТО класификацији – green box) у који претежно спадају бесповратна средства намењена подршци инвестицијама, и то у пољопривредне и непољопривредне економске активности, животну околину, инфраструктуру, боље организовање сл. Тако се може поделити сваки буџет, па и аграрни буџет Србије (Графикон 16). Суштинска промена размишљања у ЕУ се дешава почетком деведесетих година прошлог века и од тада мере руралног развоја преузимају све већи удео у укупној подршци заједничкој аграрној политици ЕУ. (Видети: Табела 7).

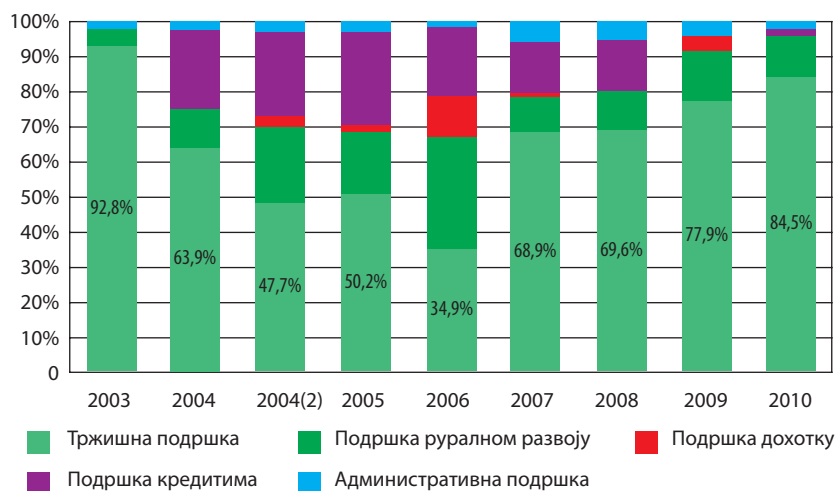
У Србији је очигледно да се још увек подразумева да пољопривреда треба да носи развој не само села него и целе државе. Тако је 2012. године пољопривреда у експозеу нове владе идентификована као приоритетни сектор који треба да носи развој (чак је и у Стратегији града Београда пољопривреда идентификована као један од 4 стартешка приоритета). Самим тим се сматра да улагања у пољопривреду треба да имају приоритет, а подразумева се да се улагањима у њу улаже и у село.

Међутим, то није тако и један од разлога пропадања села јесте и неразумевање ових процеса и неспремност читавог друштва да прихвати чињеницу да:

– пољопривреда је ниско акумулативна делатност која неоспорно може да допринесе већем богатству Србије, али да не може да носи развој једне земље, ма колико сиромашна она била;

– пољопривреда не може да запошљава само сеоско становништво, па чак ни већину сеоског становништва уколико се жели бити конкурентан у производњи хране.

У селима која спадају у категорију села захваћених пропадањем, а нарочито она захваћена екстремним пропадањем (по правилу села удаљена од главних саобраћајница, великих градова и претежно у планинским подручјима) и не постоји пољопривредна производња. Становништво се у њима бави пољопривредом за сопствене потребе и најчешће нема приступ субвенцијама које су намењене пољопривреди. Субвенцијама у пољопривреду ова села не добијају ништа.



Графикон 16:
Структура аграрног
буџета по мерама

Од 2007. године константно се повећавају тржишне мере подршке највише на рачун мера руралног развоја

Извор: Министарство
пољопривреде,
уз систематизацију аутора

Србија је готово престала да улаже у рурални развој из аграрног буџета

Улагање у пољопривреду подразумева само један сегмент живота на селу и то првенствено онај економски, који јесте важан, али не и пресудан за развој руралних подручја и останака на селу. Зато је неопходно пронаћи баланс или пак више треба улагати у рурални развој. Међутим, то се не дешава, него увек пољопривреда преузме значајнији део; штавише, као што се то дешава у Србији последњих година, преузме готово целокупан део. Слично је било и у ЕУ до деведесетих година. Онда се схватило да се ситуација мора мењати и сада су издвајања за рурални развој значајно већа. Тако удео средстава намењених за рурални развој од укупног ЕУ буџета и контрибуција буџета појединачних земаља у ЕУ 27 земаља просечно износи 32%, за НЗЧ 43%, а за ЕУ старе земље чланице 29%. Највише издвајају Малта (преко 70%), Финска и Аустрија (преко 60%).

Пратећи ову структуру и логику ЕУ, видећемо да се у Србији веома мало издваја за мере руралног развоја, било да се оне односе на инвестиције у пољопривредне или не-пољопривредне делатности или пак у руралну инфраструктуру. Такође, приметно је да се та средства стално смањују, не само као последица смањења пољопривредног буџета него се и њихов удео константно смањује на рачун тржишних мера. Тржишне мере подршке пољопривреди после тренда смањења у периоду 2004–2006. године на рачун раста кредитне подршке и подршке руралном развоју, имају стални тренд повећања у периоду 2006–2011. године, а требало би да је другачије. Пре свега да се: (1) укупни ниво средстава повећава, јер су и пољопривреди и руралним подручјима потребна улагања да би се прилагодили и припремили за чланство у ЕУ и (2) да се средства што сврсисходније искористе, док највећи ефекат у овој фази развоја има улагање у инвестиције и рурални развој.

Србија мора да стигне брже тамо где ЕУ тежи и да за рурални развој процентуално издваја више него што то чини ЕУ

Србија је по инфраструктурном и економском развоју данас тамо где је Европа била 70-их или 80-их година прошлог века. Док је пољопривреда још увек не само основна него често и једина делатност у руралним срединама Србији, у ЕУ она веома мало доприноси руралној економији. **Зато се поставља питање какву политику подршке Србија треба да води у овом периоду.** Да ли применити данашњи ЦАП, да ли примењивати онај из 70-их, применити ЦАП који ће бити 2014. или можда 2021. или уопште се не угледати на ЦАП? Када је дефинисан ЦАП 1950/60 ЕЕЦ је планирала да 50% новца иде у „Guarantee“ [стуб 1, тржишне мере] и 50% „Guidance“ [Стуб 2, мере подршке инвестицијама и дохотку]. Међутим, подршка тржишту је узела већи део колача остављајући рурални развој са око 6% од укупног буџета. Реформом 1992. године почиње да се успоставља поновни баланс. Зато је питање за Србију – може ли да прође брже пут ка томе где ЕУ тежи и успостави већа плаћања за рурални развој избегавајући да даје превелика плаћања за подршку тржишту? Може, и не само да може него и мора, уколико жели да у релативно кратком времену, колико пољопривреди Србије чека до потпуне либерализације тржишта, успе да очува и унапреди пољопривредне ресурсе и произвођу и уколико жели да обезбеди довољан доходак становништву.

Зато Србија мора променити постојећу праксу и повећати подршку намењену инвестицијама у рурална подручја, било она пољопривредна, непољопривредна или инфраструктурална. Најбоље је ако се то неће дешавати на рачун тржишних мера намењених пољопривреди, али ако нема других могућности, онда треба и њих смањивати да би имало средстава да се повећава подршка руралном развоју.

6.4.

Ко треба да доноси одлуке о селу?

Србија нема јасно дефинисане критеријуме и институције надлежне за рурални развој

О селу се не одлучује у селу, а требало би

Ма колико тешко било на почетку, треба инсистирати на децентрализованом систему одлучивања у руралним подручјима

Србија нема јасно дефинисане критеријуме и институције надлежне за рурални развој

Један од најчешћих и најтежих изазова у процесу развоја јесте стварање јавног сектора који је ефикасан и чији су резултати бољи. Истовремено, према ставу Европске комисије⁴¹, ништа није важније за постизање одрживог напретка, раста, смањење сиромаштва и структуралне промене. **Србија још увек има традиционалну хијерархију административних структура у руковођењу политиком руралног развоја.** Показало се, не само на нашем примеру већ и на примеру других земаља, да су овакве структуре неефикасне и да нису у стању да се суоче са све интензивнијом потребом за великим променама. Оваква ситуација несумњиво захтева важне промене у начину осмишљавања и примене политике руралног развоја⁴².

Од кључног је значаја да **креатори политике, уколико желе да „велике одлуке“ имају и „снажне“ ефекте, при формулисању политике и њеног разматрања, препознају и разумеју различите потребе и тежње руралног становништва** у различитим деловима Србије како би ефикасније заступали њихове интересе, али и боље искористили погодности ЕУ интеграција.

У Европи је све уочљивија потреба за кохерентним аналитичким оквиром који је способан да јасно представи какав је утицај политике руралног развоја и, последично, да дефинише улоге креатора тих политика. Креатори поднационалних развојних политика имају све већи значај у развоју руралних подручја. Тако ОЕЦД све више промовише концепт децентрализације у управљању развојем руралних подручја, а као основне аргументе наводи транспарентност, супсидијарност, конкурентност, хетерогеност и уштеду у конкретном, финансијском смислу⁴³.

У Србији су иницијативе које подстичу институционалне промене према руралним питањима још увек веома слабе. У спектру Владиних политика и институција које директно или индиректно утичу на развој руралних подручја, **не уочава се усредсређење на специфичне потребе у руралним областима и исти критеријуми се примењују и за рурална и за урбана подручја.**

О селу се не одлучује у селу, а требало би

Принцип субсидијарности тврди да би одлуке требало доносити на нивоу који је што је могуће ближи грађанима. У складу са тим, **модерне концепције руковођења регионалним и локалним руралним развојем захтевају промене традиционалних организационо-управљачких структура и веза, где државне институције почињу да деле своје надлежности (и фондове) са великим бројем партнера.** Отуда, и други локални актери морају имати учешћа у доношењу одлука о развојној стратегији и у селекцији развојних приоритета које треба следити.

Бруден и Харт (2004)⁴⁴ наводе да успех локалне заједнице зависи од локалне иницијативе више него од тзв. *top-down* директива. У већини случајева, према овим ауторима, **области које добро функционишу су такве углавном због својих властитих напора, мотивације и вештина, како у јавној тако и у приватној сфери, делом зато што су биле ефикасне у тражењу доступних регионалних, националних и ЕУ подршки, као и у добром искоришћавању ових ресурса за подршку њихових идеја.** Поред овога, аутори наглашавају да није познат ниједан случај у коме је нека централна иницијатива или велика спољна инвестиција довела до трајног успеха локалне економије, чак и онде где је некада изгледало да ће то довести до спасавања неког пасивног подручја.

У Србији се, тренутно, врло мало или нимало не примењује принцип субсидијарности, а политике, па чак и оне које се искључиво односе на локалне заједнице, креирају се на централном нивоу. Локални ниво, веома често, пресликава садржаје и начине имплементације политика које промовише национални ниво, не анализирајући додатно њихову ефикасност и примењивост на локалне услове.

Села немају никакве надлежности – она не могу решити ниједан проблем без одлуке општине или града. Села могу само покретати иницијативе, организовати хуманитарне акције, играти фудбал или фолклор, или могу радити неке послове из надлежности општине или града, али о томе не одлучују грађани села него председник општине на предлог начелника градске управе. Грађани у месним заједницама могу задовољити заједничке потребе и интересе:

⁴¹ European Commission, (2005): Institutional Assessment and Capacity Development, Why, What and How? Aid Delivery Methods, a concept to development tanking, Concept paper, www.ec.europa.eu

⁴² Владе многих земаља разматрају моделе за ефикаснији приступ руралном развоју. У неким земљама су створена нова или су реформисана постојећа министарства са проширеним делокругом и јасном надлежношћу над питањима руралног развоја. У Великој Британији, исти централни орган – DEFRA, има одговорност над ширим скупом области, укључујући и животну средину, храну и рурална питања. У Немачкој је Министарство пољопривреде, поред пољопривреде и руралног развоја, одговорно за безбедност хране и здравље потрошача. Концентрација различитих одговорности у један исти орган има за предност могућност за шири поглед на руралне области, концентрацију техничких и административних вештина и могућност за много интегралнији програмски приступ. С друге стране, многе земље се одлучују за децентрализован приступ (Немачка, Италија и неке аутономне заједнице у Шпанији), где регионалне власти имају водећу улогу у развоју руралних подручја. Неке земље су отишле и корак даље. Рурални развој се посматра као питање од заједничког интереса за све друге политичке одлуке. Канадски модел, тзв. Rural Lens (рурални објектив) мери ефикасност других политика кроз утицај који те политике имају на рурална подручја. То значи да оне политике које нарушавају добробит руралних подручја једноставно не могу да буду усвојене од парламента. Сличан концепт промовише се и у Великој Британији и Ирској.

⁴³ Bryden, J., (2002): Rural Development Indicators and Diversity in the European Union, Paper presented at the Conference on Measuring Rural Diversity, Washington, DC.

⁴⁴ Bryden, J. and Keith Hart (eds.) (2004), „A New Approach to Rural Development in Europe: Germany, Greece, Scotland, and Sweden“, Mellen Studies in Geography, Vol. 9, The Edwin Mellen Press, Lewiston, Queenston, Lampeter.

- покретањем иницијативе за доношење и измену прописа и општих аката из надлежности општине;
- покретањем иницијативе за изградњу, одржавање и коришћење локалних путева и других комуналних објеката и начина обезбеђивања финансијских средстава за ту намену;
- покретањем иницијативе за комунално уређење насеља, одржавање чистоће улица, уређење и одржавање зелених површина;
- заштитом и унапређењем животне средине;
- покретањем иницијативе за издвајање, спајање и припајање насељених места из састава општине;
- одржавањем и коришћењем пословног простора датог на употребу месној заједници;
- задовољавањем потреба и интереса у области цивилне заштите, односно заштите од елементарних и других непогода;
- организовањем хуманитарних акција за кориснике социјалне помоћи и друге социјалне категорије грађана;
- реализовањем заједничких потреба у области културе, физичке културе, организовањем културних манифестација и спортских такмичења;
- расписивањем и спровођењем референдума.

Локалне иницијативе се традиционално завршавају тражењем и налажењем директне проходности ка централној власти тзв. „наши људи“ и добијањем директних бенефиција од централне власти. Ова традиција у Србији постоји деценијама, почев од добијања инфраструктурних бенефита, асфалтирања путева, увођења водовода, електричне енергије и слично од стране високих политичких функционера (некада КПЈ, а данас странака које су на власти). У новије време приметна је и политичка агитација или добијање сигурних гласова у једној области довођењем страних инвеститора, улагањем у инфраструктуру општине и слично. Оваква врста локалне иницијативе у руралном развоју вероватно није дугорочна, али се показало да је у последњих неколико деценија делотворна и да најбоље функционише. Постојање оваквог искуства и

оваквог ванинституционалног режима рада онемогућава или бар отежава успостављање здравих основа руралног развоја.

На основу искуства других земаља, аутономни приступ развоју даје локалним властима и заједницама више могућности за обликовање и спровођење програма којима ће се испунити потребе локалног становништва. Пратећи овај приступ, регионалне и **локалне политике би требало дефинисати и спроводити на начин који је најпригодљивији потребама и могућностима заједница којима служе.**

Локална власт мора делити ресурсе, фондове и ризик са другим учесницима у циљу успостављања стабилне и одрживе развојне путање. Све групе локалних партнера су заступљене у телима за креирање локалних активности. Свака друштвена група (јавни, цивилни и привредни сектор) мора преузети свој део одговорности и дати допринос креирању бољих услова живота и напретку заједнице. Уобичајена слика је да пословни сектор најмање постоји у овим видовима сарадње и да довољно учествује у процесу планирања политика које имају намеру да стимулишу развој локалних заједница. Представници пословног сектора „избегавају“ ове форме сарадње из више разлога: оптерећени су сопственим проблемима, немају визију или довољно информација о својим потенцијалним бенефитима од укључивања у овај процес, немају поверења у јавне институције, не препознају своју социјалну одговорност, итд. Посебан изазов за представнике поднационалних власти јесте да се успостави партнерски однос са пословним сектором и искористе бројне могућности приватно-јавног партнерства које се нуде.

Такође, може се приметити низак степен партиципације представника руралног становништва у процесима планирања активности и доношења одлука на локалном нивоу. Они најчешће иступају преко фармерских асоцијација – НВО, које се баве заштитом животне средине, локалним културно-историјским наслеђем и социјалним питањима. Међутим, мора се нагласити да ни ове форме цивилног друштва не артикулишу потпуно глас руралног становништва, које је по својој структури врло хетерогено.

Ма колико тешко било на почетку, треба инсистирати на децентрализованом систему одлучивања у руралним подручјима

Када се расправља о централизованом или децентрализованом приступу руралном развоју у Србији, кључно је који модел може да утиче да степен руралне „добробити“ буде повећан у ком тренутку развоја. Упркос великим потребама за оваквим врстама процена, оне у Србији до сада нису рађене. Одговори на ова питања су комплексни, а при њиховом мерењу треба узети у обзир:

– Комплексност над питањима одговорности, овлашћења и ограничења националних и локалних институција је збуњујућа за рурално становништво, али и за саме представнике власти. Ова комплексност отежава различитим нивоима власти избор праве мере и начина заступања специфичних локалних интереса.

– **Степен и врста аутономије регионалних и локалних власти мора бити јасно дефинисана.** У Србији се углавном уочава недостатак или незнање о аутономији локалних власти и агенција. Аутономија се, у овом случају, односи и на финансијску (буџетску, фискалну) аутономију и на аутономију овлашћења.

– Бирократска оптерећења често доводе до тзв. замора децентрализованог система.

– Децентрализовано планирање и имплементација у руралној политици захтевају дубоке промене на свим нивоима у ставовима о начину и пракси управљања. **Централне власти морају да буду свесне користи од расподеле моћи, док би локалне власти требало да преузму више одговорности, а тиме и ризика на себе.** Централне власти често не желе да се лише надлежности, док локалне власти често споро и неадекватно реагују на специфичне проблеме сопствене заједнице. Данас су локалне заједнице уско усредсређене на сопствене приоритете настојећи да обезбеде функционисање основних система, макар на минимално потребном нивоу. Већина општина није започела припрему стратешких докумената који се директно односе на рурална подручја, нити су их уопште разматрали као целину. Међутим, све општине, у декларативном смислу, сматрају да су рурална питања важан садржај стратегија које се односе на локални економски развој. И поред тога, термин „рурални развој“ се обично не користи у стратешком планирању. Рурални развој је разврстан у посебне одељке – пољопривреда, рурална инфраструктура и сеоски туризам.

– Додатна отежавајућа околност у Србији јесте да су кругови одлучивања и политичке границе у руралним срединама и малим општинама често строго омеђене административним границама општине, сеоским атаром и сл., чиме се блокира сарадња са суседним општинама или регионима. Заједничка аграрна политика ЕУ све више промовише тзв. „територијални“ приступ руралном развоју, који тежи повезивању територија са сличним предиспозицијама и проблемима, без нарушавања постојећег терито-

ријалног система. Док се широм Европе, дакле, може говорити о процесу децентрализације, али и декомунализације, делокализације и супракомунализације, српска територијална стварност овакве моделе решавања локалних питања још увек не омогућава. Већи инфраструктурни пројекти међу суседним општинама у Србији, развојни програми и сарадња, нису били приоритети којима се локална власт бавила. Штавише, супротстављене политичке опције на власти, лобији и сл., узрок су за нарастање међусобних анимозитета и конкурентског, уместо партнерског односа. Анимозитети се, са друге стране, често користе у политичким кампањама, код лобирања у централној власти и сл.

– Процес који је између децентрализације и декомунализације, такође, захтева извесну опрезност. Начелно, у описивању неке територије или заједнице разматрају се три компоненте: место/простор, људи и институције. Припадност одређеној територији огледа се не само у просторној повезаности неких подручја већ и у заједничком идентитету људи који у том простору живе, као и припадности друштву и заједници која се рефлектује кроз институционалну уређеност. То што су две општине суседне, не значи да се могу сматрати јединственом територијом и да деле заједнички идентитет. Са друге стране, то што општине имају сопствене административне границе, не значи да се социоекономска дешавања изван ових граница неће одразити на њихово становништво. Дакле, да би се нека област могла сматрати територијом подесном за креирање јединственог приступа развоју руралних средина, она мора бити кохерентна, али и имати критичну масу људских, финансијских и економских ресурса који би обезбедили одрживост ових, заједничких, акција. Административне границе, дакле, не морају се поштовати, али постоје, наравно, и легитимни разлози због којих општине, руралне заједнице или региони некада морају да делују једнострано и самостално.

– Зато, и када се заговара сарадња, увек **треба инсистирати на принципу добровољне сарадње, независно да ли је она проистекла из прагматичних ставова или постоји искрена, дубока, традиционално добра повезаност међу ентитетима.** Ово посебно важи за мале општине, које добровољним прихватањем понуђене сарадње, или способношћу да за своје иницијативе заинтересују суседне територије, лакше успевају да се наметну као равноправни, посебно у погледу могућности ефикасног коришћења њихових ограничених ресурса.

– Ипак, у ери преношења јавне одговорности, када Влада смањује и ограничава своје ресурсе, суседне општине би требало да раде заједно. Ово је посебно важно за изолацију, мале и сеоске заједнице. За јавне услуге које су капитално интензивне, као што су нпр. јавни радови или заједничко коришћење опреме, сарадња може да уштеди много времена и новца. Нема дилеме да је децентрализован систем у развијеним земљама показао резултате. Ипак, узимајући у обзир капацитете јавног сектора (на централном нивоу да координише све сложене механизме оваквог управљања) и на локалном нивоу да спроведе

овакве политике услед очигледних недостатака који се огледају у: (1)недовољним сазнањима о искуствима различитих модела децентрализације и њихових утицаја на рурална подручја; (2) недовољној информисаности о значају руралног развоја – сужено посматрање руралног развоја као развоја пољопривреде и обнове сеоске инфраструктуре; (3) недовољној организационој уређености; (4), недовољним кадровским и техничким капацитетима локалних актера; (5) нејасним надлежностима; (6) недовољној информисаности о значају партнерства и партиципативног система планирања и одлучивања; (7) постојећем неповерењу међу кључним актерима; (8) недовољној ин-

формисаности и едукованости руралног становништва и локалних актера, недостатаку иницијативе, иновативности и креативности; (9) скромним општинским буџетима; (10) нереалним сагледавањима сопствених стратегија и потенцијала локалног нивоа; (11) успореним ЕУ интеграцијама, **намеће се закључак да би за Србију, која још увек нема искуства са децентрализованим системом управљања политикама развоја, у овом тренутку било најбоље да заузме комбиновани приступ. Међутим, у исто време треба да ради на свему ономе што ће омогућити да у догледно време изгради децентрализовани систем одлучивања о руралном развоју.**



Табела 7:

Основне карактеристике различитих модела управљања политиком руралног развоја

ПОЗИТИВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ	
Централизовани	• једноставнији процес управљања • јасан однос националних и поднационалних власти
Децентрализовани	• локални ниво власти ближи је локалној јавности и демократском систему доношења одлука • ефикасност – брже превођење локалних политика у локалне активности • боље познавање локалних прилика и локалних вештина • могућност бржег прилагођавања локалних политика локалним условима • уштеда у процесу дефинисања и имплементације политике • могућност укључивања других локалних актера да учествују у дизајнирању и имплементацији територијалних политика руралног развоја • стварно и ефективно управљање развојем своје заједнице
Комбиновани	• подела одговорности • ефикасно партнерство националних са поднационалним властима • међузависности између широког спектра актера, од којих сваки уноси специфичан скуп вештина и ресурса у партнерство • интеракција између вертикално интегрисаних актера продуктује размену знања и климу сарадње повољну за политике које излазе у сусрет потребама и унутрашњим, тзв. ендогеним потенцијалима руралних подручја
НЕГАТИВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ	
Централизовани	• секторски приступ руралном развоју – рурални развој се посматра као развој пољопривреде и обнова сеоске инфраструктуре • нејасна улога и одговорност других министарстава и других националних тела • конфликти у процесу доношења одлука и поделе ресурса између појединих ресора • нејасни механизми за координацију различитих министарстава и агенција на централном нивоу • неизграђени механизми за развој правног оквира за међусекторску сарадњу на различитим нивоима власти • креирани модел за рурални развој не одговара свим руралним територијама подједнако • импликације на локални ниво: недовољна информисаност о значају руралног развоја; недовољна организациона уређеност на локалном нивоу, недовољни кадровски и технички капацитети локалних актера; нејасне надлежности и обим могућности; непознавање интеграционих процеса у ЕУ; недовољна информисаност о значају партнерства и партиципативног система планирања и одлучивања и последично неповерење међу кључним актерима на локалном нивоу; недовољна информисаност и едукованост руралног становништва; недостатак иницијативе, иновативности и креативности; скроман општински буџет; нереално сагледавање сопствених стратегија и потенцијала локалног нивоа; успорене интеграције у ЕУ оних који би требало да буду корисници интеграционих процеса
Децентрализовани	• недостатак капацитета за правилно тумачење и искоришћавање некада сложених информација које стижу од централне власти или наднационалних (ЕУ) нивоа • представници локалне самоуправе често доминирају у различитим аранжманима децентрализованог начина управљања
Комбиновани	• комбинацијом различитих нивоа власти отежава се разјашњавање сопствених улога и одговорности • нејасни механизми координације различитих нивоа • нејасно је која правила координације треба да се поставе и ко учествује у њиховом постављању • административни и финансијски капацитети различитих нивоа могу да ограниче сарадњу између оних који су „горе” и оних „доле” • нејасно је шта би били подстицаји за координацију вертикалне сарадње • нејасни механизми за мониторинг и евалуацију координације вертикалних односа

Извор: Систематизација аутора



7

Рурална подручја
тек очекују
велике промене

7.1.

Неће се производити оно што се сада производи

Мењају се навике потрошача

Навике потрошача прати производња

Прилагодити се глобалној расподели конкурентности

Србија се налази у периоду великих промена. Транзиција од друштвене/државе имовине ка приватној, прилагођавање тржишној економији, изградња демократског друштва и независних институција контроле, обнова државе после конфликта 90-их јесу најважнији, али нису и сви изазови пред којима се Србија нашла. Додатно, процес приступања ЕУ представља велики покретач и замајач многих процеса, али тражи значајна прилагођавања на нивоу државе, али и појединца. Када се свему овоме дода Светска економска криза започета 2008, криза евра и ЕУ, као и пораст цена хране, види се колико је комплексно време које обухвата овај извештај.

Највећи део ових промена се дешава у једној генерацији која је одрастала, пословала и школовала се за један систем, а сада треба да се прилагоди другом. Млађим и динамичнијим људима који имају приступ информацијама и технологијама и који лакше прихватају ново, ово су прихватљиви изазови. Међутим, мање динамичним људима (по правилу старачким домаћинствима), онима који немају приступе инфраструктури и информацијама (по правилу становницима у удаљеним руралним пределима), онима који немају много контаката и не путују (по правилу незапосленима), као и другима који нису навикнути на честе промене, ново окружење представља простор у коме се теже сналазе.

Да би се креирало окружење у којем ће све групе бити у стању да пронађу шансу за себе, потребно је **разумети промене које нам се дешавају – али, још боље, предвидети оне које ће се тек десити.**

Мењају се навике потрошача

Навике и потражња становништва се временом мењају, како на нивоу појединца тако и у суми свих промена – на нивоу државе. До пре десетак година, нисмо ни знали за одређене производе, а данас су саставни део наше исхране. Сорте које су се некад гајиле данас се могу пронаћи само у банкама гена. **Потрошња постаје све разноврснија** – траже се нови производи и нови укуси. Некада произвођачи или увозници креирају тражњу за новим, а некада тражња подстиче произвођаче и увознике – где је, пре свега, настала као последица путовања и пробања новог и/или доласка странаца и гастарбајтера у Србију.

Не само да се мењају укуси него се **мењају и захтеви према производима и начинима продаје**. Тако неки потрошачи све више траже упаковане производе, настале у компанијама које гарантују здравствену безбедност хране, а место продаје им је супермаркет. Други, пак, остају верни зеленој пијаци и директној продаји. Док у Србији тек треба да се деси супермаркетизација, дотле се у ЕУ захтеви потрошача мењају на начин тако да су они све више забринути за здравствену безбедност хране, оријентисани ка локалним производима, желе да његова одлука о куповини доприноси заштити животне околине и све више се диференцирају на оне који купују или најскупље или

најјефтиније. Данас потрошач у ЕУ не размишља као пре десет година. Некада би се у ценовном распону одређеног производа од 0,2 до 2 евра одлучивао за куповину оне од 1 евра. Он ће данас купити или најјефтинију или најскупљу. Штавише, чешће се одлучује за ону од 2 евра, која му не гарантује само задовољење метаболичких потреба (да није гладан), него и здравствених (да доприноси његовом здрављу), социјалних (да је произведен локално, да помаже малим произвођачима, да смањује загађење...), па и хедонистичких („купујем само најскупље“).

Дакле, ако хоћете да будете на тржишту – или морате да будете ценовно конкурентни или конкурентни квалитетом. Ценовна конкурентност се препушта великим произвођачима, били они у ЕУ или ван ње, и њима се константно смањује подршка (царинска или директна). С друге стране, квалитет, који је доказан географском, еколошком или неком другом ознаком потпуно је у тренду, како код оних који дају новац тако и код оних који купују производе. Ако се томе дода могућност повезивања са услугама, народним градитељством или традицијом, могуће је и остварити значајан економски ефекат кроз синергијску понуду. Управо зато, **произвођачи у Србији ће морати да се прилагоде овим трендовима, посебно ако се има у виду да су производи у Србији најчешће средње ценовне категорије и да се производи који имају неку од ознака квалитета мере промилима**. Креатори политике у Србији морају схватити ове промене и омогућити произвођачима да имају могућност да сертификају своје производе било као IPM, Organic, GI, PDO, Global Gap, итд., при чему није довољно само донети закон, него и направити све институционалне претпоставке да се промене десе.

Навике потрошача прати производња

Промене навика потрошача су веома брзе и само произвођачи који стално прате трендове (нови производи, нове сорте, начини продаје, сертификати...) опстају на тржишту. По правилу, **старачка домаћинства су склона традиционализму у производњи** и теже прихватају промене.

Колики је ниво промена који се дешава и који ће се тек дешавати, можемо најбоље видети уколико упоредимо производњу и трговину у новим земљама чланицама (НЗЧ) у периоду 1998–2002. године, дакле пред улазак у ЕУ, и у периоду 2006–2010. године. Да би се добила јаснија слика, потребно је посматрати у истом периоду трендове у производњи у свету, а да бисмо видели колико су ови процеси већ захватили Србију, посматрамо и шта се у истом периоду догађа у Србији.

Поред промена у производњи, још су драстичније промене које се дешавају у трговини пољопривредним производима. Трговина пољопривредним производима расте у целом свету у периоду 2000–2008. године – пред почетак светске економске кризе са стопом од 12,5%. Нове земље чланице (НЗЧ) Европске уније јесу земље где су стопе и количине са којима се тргује највеће.

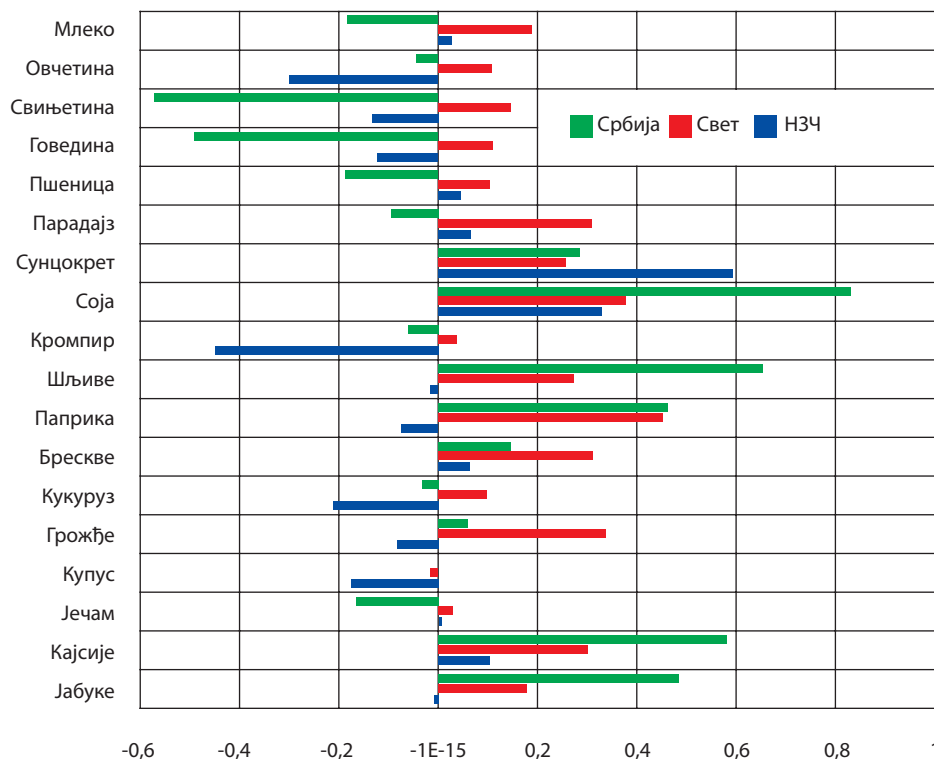
Графикон 17:

Тренд производње
1998–2002.
и 2006–2010. године

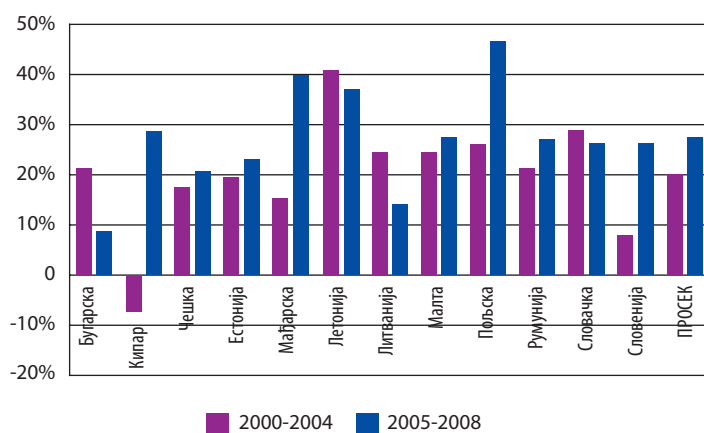
**Није исто оно што се
производило пре
десет година и сада,
чак се веома
разликује.**

Највећи раст производње у
НЗЧ у последњих 10 година
имају сунцокрет и соја, док је
највећи пад производња
кромпира, овчијег меса и
шећерне репе. У свету расту
све производње, сем шећерне
репе и купуса, највише соје,
паприке и грозђе.

Подаци о променама
производње бивају још
драстичнији када се погледа
на нивоу појединачних
земаља и појединачних
производњи.



Извор: FAO и P3C

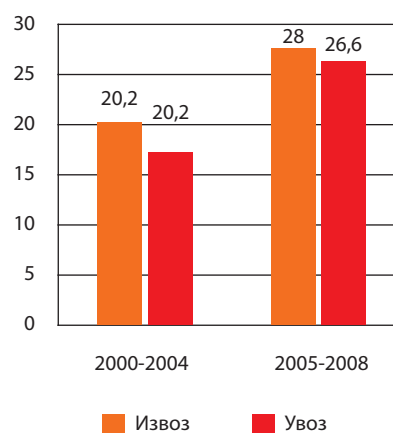
Графикон 18

**Извоз пољопривредних производа расте у свим НЗЧ са великим
стопама, а највише у земљама са значајном пољопривредом, и
то нарочито после приступа ЕУ. Брже расте извоз него увоз у НЗЧ
и бржи је раст по уласку, него у претприступном периоду.**

Белешка: Стопе раста извоза и трговине у НЗЧ у претприступном периоду и по уласку у ЕУ

Србија је у периоду 2004–2008. године остваривала просечну стопу раста пољопривредног извоза од 28%, што је за 9,5% од оне остварене међу НЗЧ.

Извор: COMTRADE

Графикон 19

**Брже расте извоз него увоз у
НЗЧ и бржи је раст по уласку,
него у претприступном периоду.**

Велике су просечне стопе раста извоза и укупне трговине које су остваривале НЗЧ. Повећање се десило у два интервала: први у претприступном периоду, који је велики, али ипак блажи него други, који се карактерише убрзаном трговинском интеграцијом након ЕУ чланства. Овај тренд постоји код свих НЗЧ, иако им се стопе разликују значајно.

Један од основних разлога ових промена јесте либерализација трговине са земљама ЕУ. Нема дилеме да је она донела велике промене у структури производње, а нарочито трговине. Константан тренд повећања извоза указује и на повећање конкурентности, раст продуктивности, увођење нових технологија и пуно усаглашавање са захтевима тржишта по питању безбедности производа, сертификације, паковања, транспорта. Значајно је да су и земље са релативно скромним ресурсима такође повећавале конкурентност и извоз⁴⁵. Ипак, раст трговине пољопривредним производима је мањи него раст других сектора⁴⁶. Отвореност за производе из увоза допринела је да се дође до јефтинијих инпута за одређене производње и тиме повећа конкурентност, али је и убрзала промене навика потрошача. Као последица, земље више нису зависиле највише од сопствене производње, него све више су постајале део светске расподеле конкурентности, која је подразумевала да ваши произвођачи треба да се такмиче са најбољима у свету јер више не постоји држава и царина која ће вас штитити у оној мери у којој је то радила пре.

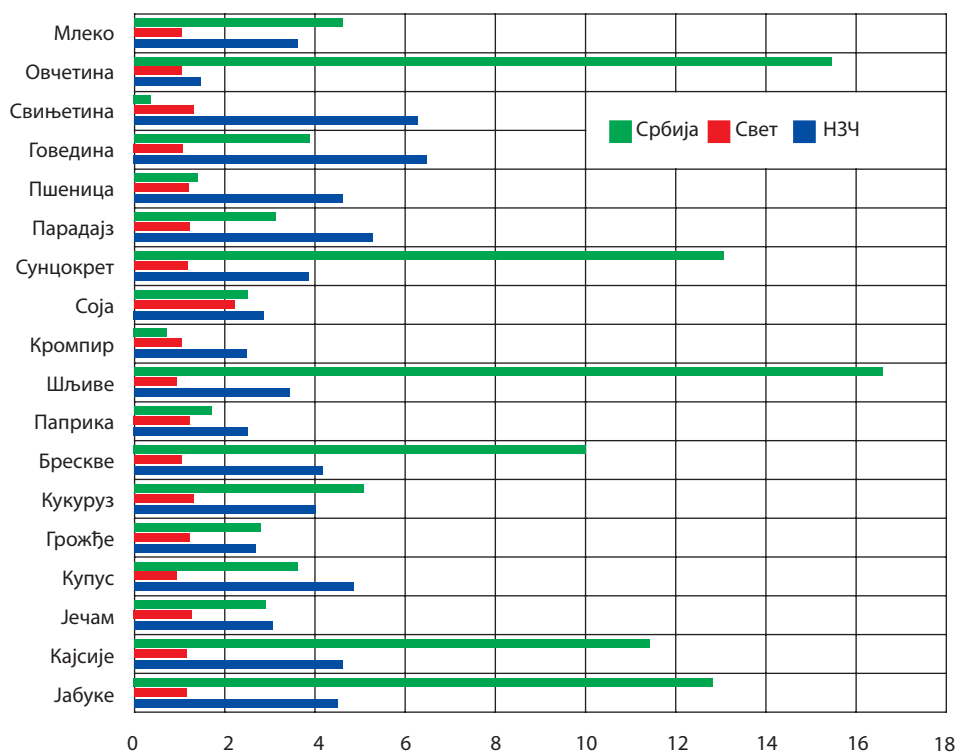
Графикон 20:

Упоредба трговине пољопривредним производима у периоду 1998–2002. и 2006–2010. године

Велике промене у трговини пољопривредним производима се дешавају у свету, а нарочито у земљама које су постале или постају чланице ЕУ

Велики раст трговине пољопривредним производима се дешава у НЗЧ и Србији, значајно већи него што је то просечан светски раст готово код свих поризвода.

Промене које су се дешавале у НЗЧ су биле велике и у периоду пред приступање, али нарочито по уласку у ЕУ.



⁴⁵ Извоз у Летонији повећан 14 пута до 2008. године у сектору рибарства, развојем и улагањима у прераду и финализацију производа високе додате вредности и квалитета. Слична прича десила се и у сектору млекарства (индекс раста извоза 8,45 у години пре кризе).

⁴⁶ Удео пољопривредне трговинске размене у Мађарској пао од почетка транзиције са скоро четвртине на око 7%. Разлог томе је наглашенији раст других сектора.

Прилагодити се глобалној расподели конкурентности

Питање за Србију и рурална подручја Србије јесте где је њихово место у распореду глобалне конкурентности производње хране и које су то производње за које могу бити конкурентни на светском тржишту. Да не постоје тржишне неправилности, вероватно би их било веома мало, јер Турска производи јефтини парадајз, Нови Зеланд овчије месо, Немачка млеко и сл. Ипак, постоје разлози зашто се храна производи свуда у свету и зашто ће се и у будућности производити у Србији. Међу најзначајнијим су:

– Претпоставка да друге, конкурентније, земље које производе боље одређене производе су исто тако боље и у другим производњама, па услед лимитираних ресурса, не могу да производе све. Холандија би вероватно боље производила кукуруз или јабуке него Србија, али исто тако она боље производи цвеће, поврће, печурке и бројне друге производе, па се тиме оставља простор за друге земље да производе друге културе, иако нису најконкурентније у тим производњама. Овај концепт расподеле глобалне конкурентности омогућује да се свака земља бави неким својим производњама.

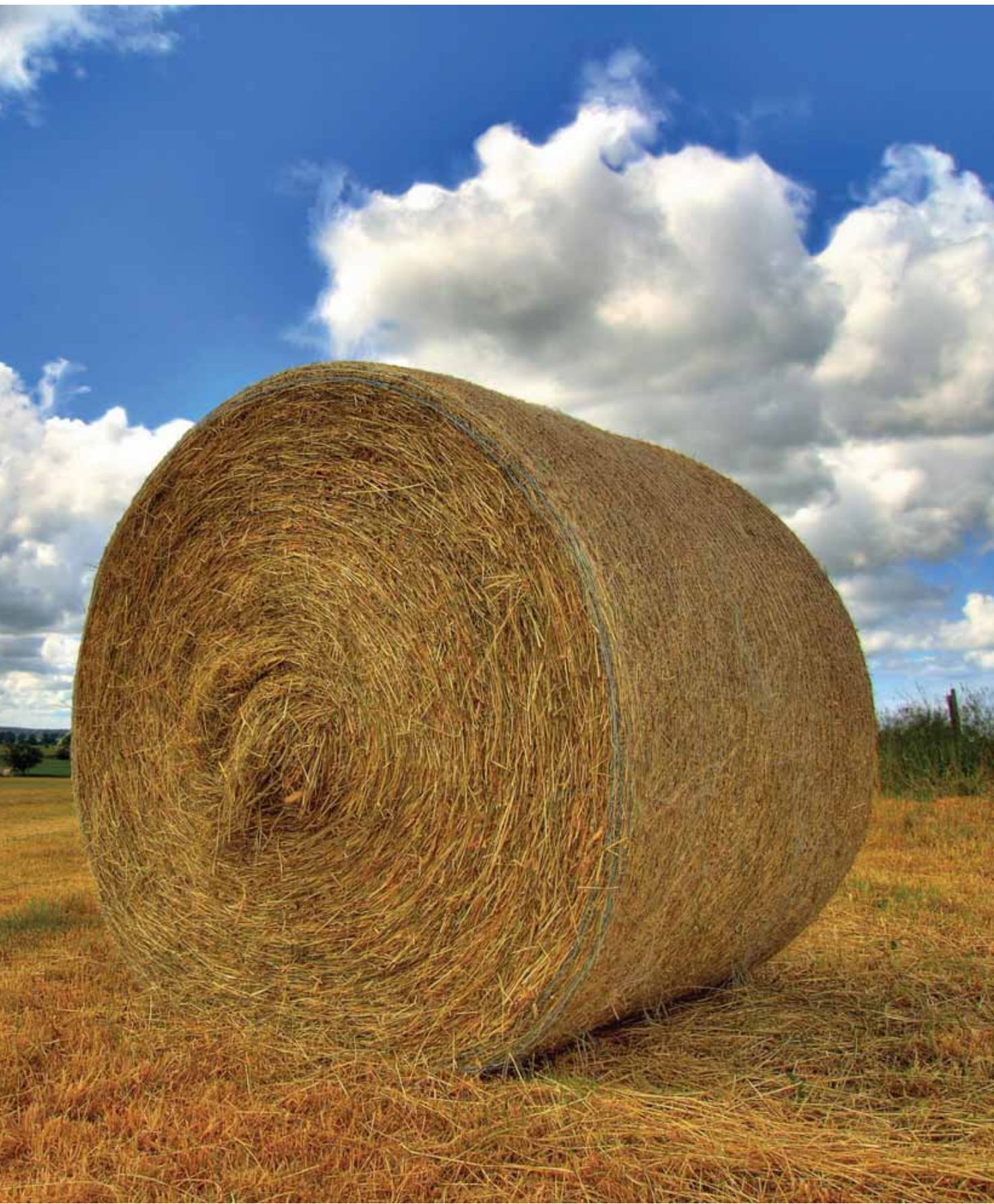
– Велика производња за сопствене потребе, која по правилу има другачије калкулације од пословних калкулација јер не укључује сопствени рад.

– Мања очекивања произвођача од оних у развијенијим земљама. Претпоставка је да су основна очекивања произвођача која их мотивишу да остану у сектору да се заради макар просечна плата која је неколико пута већа у западним земљама, па су тиме тамо и очекивања већа. Додатно, уколико је велика стопа незапослености, као што то јесте у Србији, основна очекивања су да се макар има посао који доноси неку добит, па била она и прехранбена сигурност.

– Преференција на локално тржиште и локалне производе.

– Тржишне неправилности, као што је отежан транспорт, царинске и ванцаринске баријере, величина тржишта, недостатак тржишних информација и сл.





7.2.

Пољопривреди неће бити потребно много људи

Што је пољопривреда продуктивнија,
то јој је мање људи потребно

Повећање продуктивности у пољопривреди
је један од основних покретача депопулације

Да бисмо одговорили на прво питање, потребно је кратко се осврнути на историјске податке и развој градова и индустријализације у Србији. Према попису од пре готово сто година, у Краљевини Србији пољопривредно становништво је чинило готово 85% становништва. Пред Други светски рат тај проценат је износио 76, а по попису од 1970 – 43,5%.

Што је пољопривреда продуктивнија, то јој је мање људи потребно

Поред бројних социјалних разлога, једна од основних покретачких снага депопулације руралних подручја јесте економски разлог повећања продуктивности у пољопривреди. Док је пре само стотинак година један човек био у стању да произведе храну за неколицину људи, данас је са доступном технологијом он у стању да произведе за стотине њих. Овако се стварају економске претпоставке да руралним подручјима није потребан велики број људи да би се производила храна и зато се тим људима покушава да пронађе нека нова улога – да њихова места буду не само места одакле се добијају сировине и производи храна него и места за уживање, одмор, културу, па и живот и рад.

Овај антагонизам да се са улагањем у пољопривреду и повећањем продуктивности произвођача у ствари несвесно смањују могућности запослења у руралним подручјима је познат и његови ефекти се елиминишу/умањују тако да држава или регион постане нето извозник хране коју произведе. Тако се успоставља конкуренција не само међу произвођачима него и конкуренција међу регионима и државама.

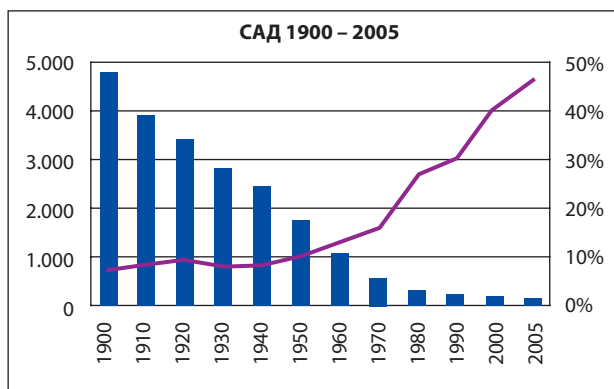
Повећање продуктивности у пољопривреди је један од основних покретача депопулације

Процеси урбанизације и контраурбанизације карактеристични су за високо развијене земље какве су оне у ЕУ, а првенствено су условљени растом продуктивности у пољопривреди и жељом да се руралним подручјима пронађе нека нова улога. Разне земље покушавају на различите начине да рурална подручја учине конкурентнијим за живот, где се истиче концепт Европске уније карактеристичан по високим јавним улагањима и партиципативном приступу. Међутим, ником не пада на памет да гради будућност руралних подручја на рачун продуктивности у пољопривреди, тј. да се враћа на стари модел давања улоге селима кроз непродуктивну пољопривреду. Жеља да се упосли што већи број људи на лимитираним земљишним ресурсима често није остварива, јер се продуктивност повећава са повећањем обима производње. Начин превазилажења овога јесте оријентација ка:

- квалитеној високовредној производњи на малим земљишним површинама;
- додавању вредности производима кроз прераду или неким другим делатностима које не захтевају значајне земљишне ресурсе.

Број пољопривредног становништва у свету је у значајном константном паду, а продуктивност и производња у порасту.

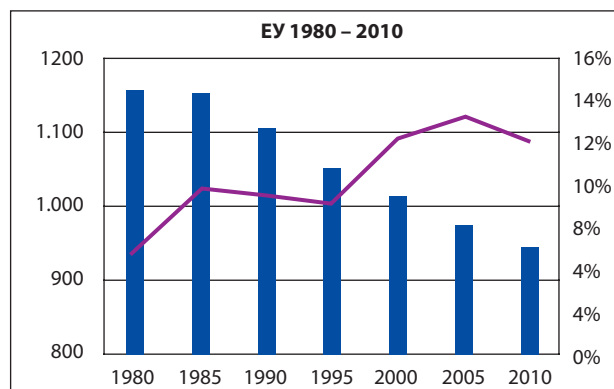
Графикон 21:



Удео пољопривредне запослености у укупном запослењу (десно, проценти) и укупна вредност производње одабраних производа у САД (лево, у милионима USD)

Извор: UN FAO

Графикон 22:



Удео пољопривредне запослености у укупном запослењу (десно, проценти) и укупна вредност производње одабраних производа у ЕУ (лево, у милионима евра)

Извор: Евростат

7.3.

Биће више новца

Ако Србија неће да инвестира
у српско село – ЕУ хоће

Тешко је оценити колико укупно средстава Србија тренутно издваја за рурална подручја по разним основама. Међутим, то је тешко оценити у свакој земљи, па и у самој ЕУ, јер су мере подршке селима дисперзоване на локалне, регионалне, државне или ЕУ буџете. Ипак, суштински, мере у ЕУ се налазе као стуб 2 у буџету за пољопривреду и по правилу се то узима као мерило колико се издваја за рурални развој. Пратећи ЕУ методологију, Србија за мере руралног развоја издваја изузетно само неколико процената укупног аграрног буџета. Док је тешко утврдити тачан износ средстава усмерен ка рураном развоју, није тешко утврдити да ће бити значајно више новца за улагања у пољопривреду и села у наредном периоду, и то по два основа:

– када Србија испуни услове за добијање претприступних фондова намењених рураном развоју – IPARD,

– када постане пуноправни члан ЕУ и део заједничке пољопривредне политике ЕУ.

Могућност да Србија добије значајна средства од око 47–64 милиона евра годишње (видети: Табелу 8) које су директно усмерене у развој пољопривреде јесте нешто што би требало да буде приоритет администрације Србије и треба да постоји велики интерес да се то оствари што је пре могуће. Поред политичког услова – добијања кандидатуре (који може бити чак и укинут у наредном периоду), активности подразумевају испуњење капацитета за администрирање ових фондова и то конкретно:

– усвајање IPARD програма;

– секторски споразум (Sectoral Agreement);

– национална акредитација IPARD оперативних структура (за програмирање – Јединица за управљање (манаџинг ауторитету), за управљање финансијама – IPARD агенција за плаћање);

– акредитација и преношење одлуке о управљању;

– вишегодишњи Споразум о финансирању,

– развој процедура за мониторинг и евалуацију.

Активности на испуњењу ових услова и изградње нових институција, пре свега, подразумевају доношење одређених политичких одлука, алокацију сопствених средстава, унапређење јавних служби на државном, регионалном (АП Војводина) и локалном нивоу које су директно укључене у спровођење. Додатно, неопходно је припремити и прилагодити остале институције које имају индиректну улогу, али и од њих значајно зависи успех у коришћењу IPARD средстава (као што су ветеринарски сервис, саветодавна служба, регистри, инспекцијска контрола, службе за издавање грађевинских и других дозвола и остале). На крају, потребно је имати довољан број обучених људи, било у приватном или у јавном сервису, који ће бити у стању да припреме IPARD пројекте. Услед значајне потенцијалне користи и великог предстојећег посла на свим нивоима, неопходно је да ово буде једна од приоритетних активности администарције, јер свака изгубљена година значи неколико десетина милиона евра мање за рурална подручја у Србији.

Табела 8: Предвиђање могућих годишњих сума за IPARD на основу искустава НЗЧ

Уколико испеговара просечно као НЗЧ, Србија би годишње требало да добија око 57 милиона евра од ЕУ буџета намењених IPARD.

ПОКАЗАТЕЉИ	Србија, бројке	IPARD минимална годишња сума према искуству НЗЧ	IPARD просечна годишња сума према искуству НЗЧ	IPARD максимална годишња сума према искуству НЗЧ	Симулација IPARD на основу просека
Укупна популација	7.292,574	2,2	6,5	8,3	47.189,164
Сеоска популација	3.471,265	8,2	17,2	12,8	59.774,808
Површина земље (ha)	8.836,000	3,0	6,2	4,5	55.122,361
Пољопривредно земљиште (ha)	5.054,192	5,4	12,8	12,1	64.583,036
Обрадиво земљиште (ha)	3.304,664	7,6	18,3	20,4	60.431,736

Једна од основних улога претприступних фондова, као што је то IPARD, јесте да припреми администрацију и кориснике на коришћење фондова који постају доступни по прикључењу ЕУ. Процедура из угла корисника је врло слична код SAPARD/IPARD намењених у претприступном периоду и EAFRD фондова намењених када се постане чланица. Међутим, постоји једна велика разлика – у величини средстава. Тако се износи повећавају за 4,9 (у случају Летоније) до 14,7 пута (у случају Словеније) или просечно за свих 12 НЗЧ износи 7,9 пута више средстава. То значи да, уколико Србија у претприступном периоду добија, на пример, 40

милиона, по уласку ће добијати од у најгорем случају 198 милиона евра, до у најбољем 588 милиона евра, а у средњем 316 милиона евра на годишњем нивоу само за мере руралног развоја.

Колики ће тај износ заиста бити зависи од преговора, како постигнутих у претприступном периоду, тј. колика ће величина IPARD средстава да буде, тако и оних постигнутих у процесу преговарања о чланству. Очигледно је да не постоји јасна формула, него има простора за преговоре. Зато капацитет администрације и преговарача, као и свеукупни односи са ЕУ, не смеју никако бити занемарени.

Табела 9:

Алокација средстава из ЕУ
буџета за рурални развој

**Европска унија издваја
велика средства намењена
руралном развоју која су у
просеку осам пута већа по
уласку у ЕУ него у
претприступном периоду**

Извор: Систематизација аутора
на основу ЕУ докумената

Држава	Годишња средства ЕУ за рурални развој, милион евра		Однос А/Б
	А. Након уласка у ЕУ	Б. Кандидатски статус	
	EAFRD	SAPARD/IPARD	
Словенија	130.856,104	8.883,586	14,7
Чешка	408.215,193	30.929,235	13,2
Хрватска **	333.000,000	25.952,571	12,8
Словачка	285.272,583	25.638,615	11,1
Мађарска	551.441,627	53.346,376	10,3
Пољска	1.914.132,594	236.469,929	8,1
Румунија***	1.269.406,054	193.297,615	6,6
Естонија	103.390,979	17.014,373	6,1
Литванија	252.256,299	41.816,078	6,0
Бугарска ***	412.851,343	74.124,833	5,6
Летонија	150.624,786	30.627,834	4,9
Укупно: ЕУ-11	5.811,447,563	738.101,045	7,9

7.4.

Мораћемо другачије
да се организујемо

Удруживање, било оно зарад економских или социјалних интереса, у ЕУ је препознато као један од приоритетних облика организовања становништва. Тај приоритет се потврђује тиме што је овај облик организовања препознат и у буџету ЕУ намењеном руралном развоју, а почевши од финансијског циклуса 2000-2006. године издваја се као четврта осовина названа LEADER. У следећем финансијском циклусу се ово финансирање наставља са све значајнијим средствима. Циљ LEADER приступа је да подстакне људе на удруживање, али и на локалне акције у циљу решавања својих проблема. Корисници могу бити искључиво Локалне Акционе Групе. У Србији, иако постоје зачеци оваквог организовања, првенствено подстакнути донаторским пројектима и финансирањима у перспективи, још увек не постоји јасно изражена свест, инфраструктура и знање о овом облику организовања.

Поред удруживања кроз ЛАГ-ове, ЕУ промовише и свако друго удруживање пољопривредника и руралног становништва и у многим мерама подршке кроз стуб 2 ови облици удруживања имају предност приликом коришћења средстава. Управо зато, а и зато што има смисла бити удружен, пољопривредници и становници Србије ће бити мотивисанији да се боље организују.

Земљама кандидатима ЦАП нуди оквир за удруживање произвођача, као и низ подстицајних мера за поспешивање њихове сарадње. Циљ ових мера је да: (1) укључи сеоске заједнице у креирање политика и услова живота у селу, (2) помогне произвођачима да остваре заједничке пословне могућности.

У Србији нема значајнијих организација пољопривредника, нема утицајних група које заступају интересе руралног развоја, али постоји вишедеценијска јалова расправа о значају задруга, о потреби удруживања, о Закону о задругама... У Србији се систематски подстичу генерално неразумевање и заблуде о организацијама пољопривредника који намећу став да сви удружени пољопривредници или сва сеоска удружења треба да функционишу на исти начин. **За будућност села пресудна је другачија организација, и то не само пољопривредника него и свих грађана.** Треба имати у виду да су потребни и време и стрпљење да група произвођача покрене своје ресурсе, ојача и изгради управљачке способно-

сти и научи да се носи са притисцима конкуренције тржишта.

Може се рећи да се задружно законодавство у ЕУ прибиближило општим законима по којима раде компаније. Већина закона о задругама који су донети деведесетих година у ЕУ омогућила је нове форме мобилизације капитала које омогућавају задругама да повећавају капитал на тржиштима капитала, али су одредили прагове гласачког права како би спречили оне који нису чланови да преузму управљање.

Европска искуства о удруживању показују да се организације пољопривредника деле на комерцијалне и некомерцијалне, али обе имају приватне предузетничке форме, добровољно су основане и под контролом својих чланова раде за њихову корист.

Циљ **комерцијалних организација** пољопривредника је да својим члановима смање трошкове производње, повећају приходе и сведу ризике у производњи и продаји на најмању могућу меру. Њихов примарни циљ је да чланови-произвођачи унапреде своју производњу и посао тако што ће бити конкурентнији и боље се позиционирати на тржишту. Пошто је њихова основна делатност усмерена да добробит чланова, њих треба посматрати другачије од других форми пословања које су усмерене само на остваривање профита. Комерцијалне организације произвођача могу да се поделе на 5 подгрупа:

- Произвођачке организације
- Организације које се баве снабдевањем инпутима (ђубриво, пестициди, механизација, кредити...)
- Организације које пружају услуге (ветеринари, вештачка оплодња, промоција...)
- Организације за маркетинг (малине, житарице...)
- Организације које имају посебне интересе (клубови младих пољопривредника, удружења сточара који се баве узгојем и педигреом, удружења жена које се баве производњом рукотворина...)

Успех комерцијалних организација пољопривредника зависи се на томе што постављају једноставне, јасне и мер-

„Европски“ закон о задругама не постоји. То није изненађујуће узимајући у обзир варијанте историјског развоја, али још више чињеницу да **успех удруживања пре свега зависи од културе сарадње** која је у демократским друштвима веома добро интегрисана кроз многе аспекте друштва у врло раним фазама његовог развоја. Законска регулатива постоји у различитим облицима у различитим земљама. Немачка и Шпанија имају општи закон који регулише све врсте задруга. Друге земље имају посебна поглавља о кооперативама у оквиру грађанског, привредног (Белгија) или руралног законодавства (Француска). Велика Британија има специјалну одредбу у оквиру компанијског права, а Данска никад није имала никакав посебан закон о задругарству. С друге стране, Италија и Шпанија имају одредбе о задругама у националном Уставу.

У сваком случају, у тржишно оријентисаним демократијама законодавство о задругама је увек део шире законске регулативе која покрива организације у приватном власништву и које омогућава да се задруге развију и раде на што независнији начин – без детаљних директива како њима треба и мора да се управља. Промене у законској регулативи о задругама последњих година у ЕУ подстакнуте су у смеру да се кооперативама да додатна флексибилност како би се прилагодили све конкурентнијем пословном окружењу, али без напуштања задружних принципа и демократске контроле управљања.

љиве циљеве, финансије приказују транспарентно, што су вођене тржиштем и веома су често окупљене, барем на почетку, око појединих производа или купаца. Већина произвођачких група задржава резерве и улаже у складу са јасним стратешким циљем који су развили у складу са својом визијом. Иако је чланство у оваквим организацијама добровољно, то не значи да су оне отворене. Постоје јасни критеријуми за уклањање и чланство и зависе од циља удруживања. Од чланова се веома често очекује да потпишу и додатне уговоре или споразуме у вези са правилима организације, како би се заштитила њихова трговина или имовина.

Некомерцијалне организације се могу поделити на три различита типа: представничке, секторске и локалне акционе групе.

– **Представничке организације** су оне које успешно заступају и лобирају за интересе пољопривредника. У неким земљама (Велика Британија, Шведска, Немачка) постоји једна оваква организација, а у другима две или више. У НЗЧ углавном постоје две или више организација укључујући и пољопривредне коморе. На европском нивоу ове организације су повезане у COPA-COGECA⁴⁷, основану пре више од 50 година ради заступања произвођачких организација широм целе Европе, пре свега у лобирању код Европске комисије, али и представљању произвођача у међународним преговорима. Док COPA представља интересе пољопривредника, COGECA лобира за интересе њихових кооператива.

– **Секторске организације** окупљају све учеснике једног тржишног ланца и имају првенствено циљ да се унапреде сви аспекти производње и продаје у целом ланцу. Чланови су и пољопривредници, удружења пољопривредника, откупљивачи, прерађивачи, дистрибутери, извозници, а у неким случајевима и тела Владе. Већина секторских организација има улогу у промоцији производа и у земљи и на другим тржиштима. Међутим, оне имају и друге улоге као што су заступање, преговори о трговини, унапређење квалитета, увођење стандарда, брендирање, тржишне информације, истраживања...

– **Локалне акционе групе** (ЛАГ) су од стране ЕУ постављене као темељ стратегије руралног развоја. Оне представљају партнерство између представника јавног и приватног сектора и не чине их само пољопривредници, него укључују и све који чине социјални и економски живот једног подручја. У ЕУ се оснивају са циљем да укључе све становнике у доношење одлука које се тичу њихових заједница. Локалне акционе групе идентификују приоритете и припремају предлоге и стратегије развоја инфраструктуре, али и за то како унапредити тржишни ланац за одређену локалну производњу, квалитет живота у селу, обезбедити социјални сервис или како најбоље или најбезбедније користити природне и културне ресурсе. У ЕУ ЛАГ добијају подршку још од 1992. године кроз програм LEADER за спровођење локалних развојних стратегија, а пројекти се кофинансирају из буџета ЕУ, националних буџета и средстава приватног сектора, као и из средстава саме локалне заједнице.⁴⁸

⁴⁷ Comité des Organisations Professionnelles Agricoles – Comité Général de la Coopération Agricole

⁴⁸ Циљ Leader- а према дефиницији ЕУ је „да охрабрује усвајање приступа одоздо нагоре у одлучивању о развоју, а посебно да мотивише иновације, креативност и солидарност у руралним заједницама, створи субсидијарност у одлучивању, децентрализује имплементацију политика, уведе интегрисане програме руралног развоја и покаже нове правце које развој може да има“. Пројекти се бирају од стране Управног органа (managing authority) државе чланице, а у оквиру плана и приоритета националног програма руралног развоја. ЛАГ треба да буду званично регистроване да би поднеле предлог пројекта Управном органу који може да буде национално, регионално или локално, приватно или јавно тело које је одобрено да управља програмом.

Табела 10.

Статистика средстава и корисника LEADER програма у периоду од прве три године буџетског програма 2007–2013

LEADER нуди значајне финансијске могућности које неке земље обилато користе, а неке готово уопште не

Држава	Мере LEADER програма						Корисници као % руралног становништва
	Број ЛАГ пројеката			Број корисника у ЛАГ подручјима			
	Програм	Остварено		Програм	Остварено		
	2007-2013	2007-2009	%	2007-2013	2007-2009	%	
Белгија	590	288	48,8	200.036	456	0,2	12,41
Бугарска	2.500	0	0,0	2.500	0	0,0	0,04
Чешка	4.200	135	3,2	3.500	135	3,9	0,04
Данска	1.250	294	23,5	1.250	294	23,5	0,03
Немачка	8.770	1.416	16,1	7.345	1.254	17,1	0,02
Естонија	3.000	786	26,2	492.000	786	0,2	42,00
Ирска	21.505	465	2,2	78.425	0	0,0	2,55
Грчка	1.000	0	0,0	1.000	0	0,0	0,01
Шпанија	37.141	941	2,5	336.045	891	0,3	1,48
Француска	22.122	53	0,2	15.003	53	0,4	0,03
Италија	27.421	3	0,0	28.431	3	0,0	0,10
Кипар	30	0	0,0	30	0	0,0	0,00
Летонија	н.а.	0		500	0	0,0	0,03
Литванија	2.500	0	0,0	2.500	0	0,0	0,10
Луксембург	150	1	0,7	200	1	0,5	0,04
Мађарска	4.500	0	0,0	4.000	0	0,0	0,05
Малта	20	0	0,0	140	0	0,0	0,03
Холандија	900	143	15,9	675	141	20,9	0,02
Аустрија	1.500	1.259	83,9	3.500	1.091	31,2	0,06
Пољска	н.а.	0		25.600	0	0,0	0,09
Португалија	11.585	0	0,0	1.850	0	0,0	0,04
Румунија	4.926	0	0,0	4.926	0	0,0	0,03
Словенија	650	43	6,6	1.310	20	1,5	0,07
Словачка	500	0	0,0	875	0	0,0	0,02
Финска	7.015	1.984	28,3	5.125	1.891	36,9	0,13
Шведска	4.500	809	18,0	3.500	751	21,5	0,05
УК	2.130	83	3,9	7.060	379	5,4	0,04
ЕУ-27	170.405	8.703	5,1	1.227.326	8.146	0,7	0,45
ЕУ-15	147.579	7.739	5,2	688.195	7.205	1,0	0,36
ЕУ-12	22.826	964	4,2	539.131	941	0,2	0,63

Извор: систематизација ајмора у <http://enrd.ec.europa.eu/>

7.5.

ИКТ и интернет доносе бројне промене на селу

Комплементарност улагања у ИКТ је кључ смањења јаза између села и града

У саопштењу Европске комисије о побољшању приступа ИКТ из 2009. године⁴⁹ каже се да се пројекти из области информационо-телекомуникационих технологија фокусирају на три главна аспекта: (I) **опрему** за приступ интернету, (II) **садржај** који покрива све оно што људи траже и користе на интернету, укључујући и услуге које их подстичу да користе интернет, и (III) **развој нових вештина** за приступ интернету. Наводи се да пројекти који комбинују ова три аспекта имају највидљивије резултате.

Само (физичко) инвестирање није довољно да би до адекватног прихватања и коришћења информационо-телекомуникационих технологија дошло: потребно је радити и на усвајању вештина. У том смислу комплементарност образовне политике са улагањима у инфраструктуру ИКТ је кључ смањења јаза између села и града у овом контексту.

Трошкови обезбеђивања адекватне инфраструктуре, спровођења обука и прилагођавања услуга су већи у селима, док је већина комерцијалних интернет провајдера фокусирана на урбана и периурбана подручја, будући да тамо могу да остваре добит. У много случајева је почетно прихватање у руралним подручјима споро, будући да је одбојност према прихватању нових технологија већа.

Непостојање адекватне техничке опремљености за приступ широкопојасном интернету онемогућава произвођачима да се упознају са бољим, новим и иновативним начинима вођења производње и смањује њихово знање о тржишним и економским трендовима и истраживањима у области пољопривреде и пољопривредног развоја. Немогућност приступа интернету ограничава њихове тржишне могућности, спречава приступ саветодавним сервисима, смањује контакте са локалном и државном администрацијом и њихово учешће у процесима доношења одлука. Непостојање приступа интернету и електронским сервисима смањује могућности за побољшање професионалних вештина, као и карактеристични *ефекат преливања* који проистиче из дељења и размене позитивних искустава. Информационо-телекомуникационе технологије побољшавају могућности у којима пољопривредне и не-пољопривредне активности

могу да делују заједнички, да се повезују, шире и јачају и на тај начин повећавају сопствену конкурентност, као и могућности активирања на пољу електронског пословања, трговине и банкарства које би унапредиле њихово функционисање. Оне могу позитивно да утичу на продуктивност и радни учинак и помогну становништву руралних подручја да се оствари у активностима мултифункционалног карактера. Исто тако, рад на промовисању употребе ИКТ у прехрамбеној индустрији и стварање могућности да прерађивачи приступе интернету могу да доведу до повећања додате вредности и боље интегрисаности произвођача и прерађивача. Развој ИКТ има велики утицај и на осетљиве социјалне групе: младе, жене, старије или угрожене особе; развој ИКТ смањује њихову изолованост из протока информација, побољшава приступ бољем информисању и новим видовима образовања, пружа могућност лакшег приступа тржишту рада, омогућава развој предузетништва...

У поменутом саопштењу се каже да развој информационо-телекомуникационих технологија у руралним подручјима захтева снажан стратешки приступ у коме је садржана комплементарност и синергијско деловање Комисије, националних и регионалних фондова и политика. С тим у вези, дају се препоруке за развој руралних подручја кроз увођење и употребу ИКТ у којима се, између осталог, наводи:

– Земље чланице се позивају да у оквиру EERP програма улажу у развој широкопојасног интернета на ефикасан и делотворан начин и тако јачају економски и друштвени живот у руралним подручјима,

– Сугерише се појачавање акција које подржавају потражњу за ИКТ и снабдевеност истима, што укључује и деловање на ојачавању доступне ИКТ инфраструктуре и приступа, као и развоју он-лине сервиса и релевантних садржаја за пољопривредне и не-пољопривредне активности. Деловање на плану подршке потражњи укључује радње попут обезбеђивања рачунара, обуке из области ИКТ и е-пословања за произвођаче, прерађиваче, пољопривредне и не-пољопривредне делатнике, као и компјутерско описмењавање руралног становништва. Ове акције би требало да прати умрежавање, *benchmarking* праћење и друге радње које би подржале локалне и регионалне капацитете на пољу планирања, вођења и спровођења ИКТ пројеката у оквиру политике руралног развоја.

⁵⁰ http://webzrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/00/78/87/Saopstenje_2012.pdf

Неопходно је плански радити на смањивању значајних разлика које постоје у коришћењу ИКТ у урбаним и руралним подручјима Србије

Што се Републике Србије тиче, 55,2% домаћинстава поседује рачунар, што чини повећање од 3,1% у односу на 2011.⁵⁰ годину, а 8,4% у односу на 2009. Упоредивање заступљености рачунара у урбаном и руралном делу Србије указује на разлику у односу **63% наспрам 43,9%. У односу на 2011. годину, овај јаз се смањио.** У прилог томе говоре и стопе раста заступљености рачунара у урбаном и руралном делу Србије. У урбаном делу Србије стопа раста је 2,2%, док тај раст у руралном делу Србије, у односу на 2011. годину, износи 4,2%.

У Републици Србији 47,5% домаћинстава поседује интернет прикључак, што чини повећање од 6,3% у односу на 2011. годину. Значајне разлике постоје и када упоредимо заступљеност интернет прикључака у урбаном и руралном делу Србије: у 2011. години **51% наспрам 27,2%.** У поређењу са 2010. годином, резултати показују да се јаз у погледу заступљености интернет прикључака у урбаном и руралном делу Србије незнатно смањио. У урбаном делу Србије стопа раста је 1,7%, док тај раст у руралном делу Србије износи 3,1%.

Распрострањеност широкопојасне интернет конекције један је од основних показатеља развијености употребе ИКТ у Европској унији (проценат домаћинстава која поседују овај тип конекције). У Србији 38% становништва поседује ову врсту интернет конекције, што је повећање од 7% у односу на 2011. годину, а 10,4% у односу на 2010. Постоје изразите разлике у употреби у урбаним и руралним подручјима: **48,3% наспрам 23,1%, што представља значајни јаз.**⁵¹

Постојеће препреке увођењу и употреби ИКТ у руралним подручјима односе се на инфраструктурне потешкоће, компјутерску неписменост (нпр. информатика као на-

ставни предмет почиње да се изучава од 70-их година прошлог века, још касније у селима) и неинформисаност (која, опет, може да се смањи развојем ИКТ). Не треба да се занемари ни специфичан менталитет који одликује тешко или споро прихватање новина (што се погоршава у случају ИКТ, будући да је то простор највећих и најбржих новина). С друге стране, укорененост других уређаја (по саопштењу из 2012. године 98,2% становништва Србије поседује телевизор, а 83,9% мобилни телефон) вероватно утиче на то да се компјутери/интернет не сматрају сувише потребним.

Промене на подручју информационо-комуникационих технологија које ће, неминовно, ићи на боље у целом друштву, не би требало да оставе село ван својих токова. Рурална подручја не смеју бити изолована из тог процеса ако је циљ премошћавање јаза који у категоријама ИКТ-а постоји у односу урбаних и руралних подручја.

Модел превазилажења овог јаза које је, у Заједничком меморандуму о социјалном укључивању⁵², предвидела Словенија може да послужи као пример.

- Локалне, регионалне и државне мреже треба развијати тако да повезују радна места, домове, школе и остала места,
- Дигитално описмењавање се може спроводити кроз стварање мреже места за обуку у смислу ИКТ вештина на којима би биле организоване различите врсте обука и где би посебне врсте тренинга биле припремане за специфичне циљне групе, попут незапослених,
- Рад на побољшању мреже места за јавни приступ интернету,
- Развој једноставних апликација са нагласком на специфичне циљне групе корисника, укључујући и особе са инвалидитетом,
- Е-школе се успостављају у свим регијама.

⁵⁰ http://webzrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/00/78/87/Saopstenje_2012.pdf

⁵¹ Поређења ради, по подацима из 2007. године у ЕУ је покривеност широкопојасном интернет везом износила 98% у урбаним и до 70% у руралним подручјима. Земље у којима је проценат руралног становништва које поседује овај тип конекције испод датог процента су Словачка са 39%, Пољска 43%, Грчка са 50% и Летонија са 65%.

⁵² http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/jim_an.pdf



8

Села и њихови
становници
ипак имају шансу

8.1.

Мењати менталитет и правила игре

Напуштање заблуда да је село исто што и пољопривреда, да пољопривреда може да носи развој и да се рурални развој може десити без свеукупног, па и урбаног развоја

Само са свеукупним економским развојем смањује се разлика у квалитету живота између руралних и урбаних подручја

Као и сваки становник села, и свако село мора наћи себи улогу ако жели да опстане – а то не мора бити увек и само пољопривреда

Смањити очекивања од пољопривреде јер она не може бити носилац развоја

Без обзира на чињеницу да рурална подручја у Србији углавном карактеришу сиромаштво, територијалне и развојне неједнакости, миграције и депопулација, низак ниво образовања и локалних иницијатива и, коначно, губитак природног и културног наслеђа и повећани степен рањивости руралног становништва (Ерсадо, Л., 2005)⁵³, могућности за утицај на ове проблеме ипак постоје.

Када је реч о перцепцији одрживог демографског развоја, често се сматра да су карактеристични падови у популационој бројности предуслов демографских ерозија. Оваква теза, свакако, има своје аргументе. Међутим, одрживи демографски развој условљен је вишедимензионалним факторима. Да би се демографска ситуација квалификовала као одржива, неопходно је да апсолутно све демографске варијабле задрже уравнотеженост, без наглих промена или оштрих прекида трендова. То никако не значи да је одрживи демографски развој синоним за стагнантно становништво или за непроменљиву структуру становништва, нити за повећање броја становника. Тако чак и територије на којима се уочава пораст броја становника, услед миграторних процеса, могу бити демографски ризичне зоне као последица ниске стопе наталитета и старења становништва или ниске репродуктивне стопе. Са друге стране, смањење броја становника може да буде у складу са одрживим развојем што, у овом случају, зависи од ефеката који су настали оваквом променом величине популације и структуре становништва.

⁵³ Ersado, L. 2005. „Rural Poverty Dynamics in Serbia”, Poverty and Gender Group, Europe and Central Asia region, The World Bank, Chambers (1983) – „Сиромашни нису забринути само због лошег стања по питању прихода и трошкова, већ и због могућности да ће се ови параметри у будућности додатно погоршавати.”

Напуштање заблуда да је село исто што и пољопривреда, да пољопривреда може да носи развој и да се рурални развој може десити без свеукупног, па и урбаног развоја

Креатори политике у Србији требало би да (1) знају промене које нам се дешавају; (2) предвиде оне које ће се тек десити; (3) буду спремни да мењају оно што није добро; (4) пронађу адекватне одговоре у границама могућег. У том смислу, три су основне поруке које се односе на развој села:

– Прва: да се само са свеукупним економским развојем смањује разлика у квалитету живота између руралних и урбаних подручја

– Друга: да се мора мењати концепт просторног развоја са поједностављеног (град/село) на интегрисани

– Трећа: да би свима требало да буде јасно да пољопривреда може да донесе више богатства, али не може да буде носилац развоја у држави, региону, општини, па чак и удаљеном селу

Ово су једноставне поруке, али су прилично суштинске. Оне се чине лаке за спровођење, али то нису будући да захтевају промену целокупног односа према селу. Оне не подразумевају само промену у размишљању доносиоца одлука, него целокупне јавности која треба да буде спремна да прихвати као нормално „да је скроз у реду да је неко село угашено, јер нико није нашао свој интерес да живи тамо“; „да, иако живим у великом граду, треба да укључим у градски живот и оне из оближњих градова и села“; „да је нормално да држава не одређује где компаније и појединци да улажу, или чак живе“; „да је природно и нормално да људи напуштају село и иду у град“; „да се људи који лако мењају место боравка, стално тражећи нови посао, понашају адекватно датој ситуацији“... До ових промена се може доћи:

– **Променама правила игре:** Доношењем стратегија, закона, правилника, алокацијом буџета, изградњом потребних институција и свим оним што подразумева промену окружења.

– **Променама менталитета:** Ово се, пре свега, чини на начин да се јавно мњење постепено и аргументовано убеди да је оно у шта верују заблуда.

Прве промене могу бити брзе, али уколико нису праћене променама менталитета углавном су неуспешне и најчешће се заврше непоштовањем промењених правила. Зато су промене менталитета важније и оне су носилац промена и често већи мотив за промену правила игре, јер на крају – оне су споре, али не и немогуће.

Посебно важан аспект за будућност села је и начин на који јавност доживљава село. Да ли је то само повезано са вестима и причама о пољопривреди, о завичају или о сиромаштву? Да ли се рурални развој везује уз социјалне или уз економске теме? Пред креаторима политике, а нарочито пред становницима руралних подручја, налази се важан задатак: да изграде нови однос према целој јавности у Србији. Овај однос ће утицати на могућности које се отварају за диверзификацију руралне економије, посебно на она села и домаћинства или газдинства која се налазе близу градова. Исто тако, и становници села ће морати да узму у обзир оно што су мишљења и очекивања јавности – посебно, на пример, питање добробити животиња. Од прихватања јавности зависи и могућност увођења нових технологија, пројектовање фарми и зграда, итд.

Рурално становништво углавном не види своју одговорност за постојећу ситуацију у селу⁵⁴. Способност да се активирају на плану унапређења свог стања у будућности они виде само у повећању сопствене производње, али под условом да други социјални партнери креирају оквир који уважава специфичности проблема и потенцијала конкретне територије. Други важан предуслов за враћање поверења у пољопривреду је решавање тржишних проблема и стварање услова који уважавају произвођача и стављају га у позицију партнера.

⁵⁴ Милић, Бранислав (2011): Сличности и разлике између руралних територија Србије, у прилог територијалном приступу; Београд: Центар за одрживу пољопривреду и рурални развој, ISBN 978-86-915125-0-7 доступно на: www.mojafarma.rs.



Војводина седамдесетих

Креатори политике у Војводини осамдесетих година почели су да испуњавају све три препоруке, чак и пре промене ЕУ политике у истом правцу

Да развој економије пресудно утиче на развој руралних подручја, али и пољопривреде, већ је доказано и у Србији. У периоду усвајања **Устава 1974. године** Војводина је била у сличној ситуацији као данас, кад се по већини статистичких показатеља сврстала међу неразвијене регионе у Србији. Од 1968. до 1972. године Војводина је привредно заостајала за Југославијом – просечна стопа друштвеног раста у Југославији била је 6,7 %, а у Војводини само 5,3%. Тада је **Никола Кмезић**, човек са новом визијом, постављен на чело Владе Војводине. Он је са својим тимом направио план који је проме-

нио привредну структуру Војводине од пољопривреде ка индустрији. Овај план је био заснован на инвестицијама у индустрију, али и у пољопривреду.

Да би постигла убрзани укупни развој, Кмезићева влада се одлучила да поведе политику фаворизованог развоја индустрије (посебно прехранбене, хемијске и металне), да подстиче интензификацију пољопривреде (стимулисање сетве индустријског биља и сточарства), предузме акције обнављања саобраћајне инфраструктуре, сакупља новац за постизање веће енергетске самодовољности (изградња термоелектрана, гасификација и истраживања на нафту и гас) и да тражи пут за што шире укључивање привреде Покрајине у спољну трговину. 1974. године примарни сектор је у стварању друштвеног производа заузимао око 30%, секундарни 45%, а

терцијарни 35%, док је у Југославији примарни сектор формирао тек 5,5%, секундарни 56,5%, а сектор услуга 38%.

До 1988. године учешће примарног сектора у Војводини се смањило за око 10%, а учешће секундарног повећало за 10%. То се постигло уз велике инвестиционе напоре и грађанску штедњу у Војводини.⁵⁵ Иако је тај период за породична пољопривредна газдинства којима је у тзв. аграрним реформама после рата узета имовина и наметнута обавеза откупа био време пропадања на нивоу села и руралних подручја, овај период је у поређењу с данашњим био време значајних инвестиција у социјалну инфраструктуру у селима и у вертикално повезивање кроз задруге и комбинате, те је велики део руралног становништва за послење нашао изван пољопривреде и остао на селу.

⁵⁵ Димитрије Боаров (2002): Аутономија се исплати, Нови Сад.

Само са свеукупним економским развојем смањује се разлика у квалитету живота између руралних и урбаних подручја

У ниско развијеним земљама разлике између руралних и урбаних подручја и између различитих региона су значајне, било да се ради о приходима, економском расту, животном стандарду, сиромаштву, приступу сервисима и сл. Најбољи начин да се ове разлике надоместе јесте развој, где год да се он дешава – у урбаним или у руралним срединама. Са развојем градова директно или индиректно профитирају и мањи градови и насеља наслонена на њега. Зато је потребно разбити велику заблуду да се развојем града или одређеног региона узима од неког другог региона или од села.

У Србији постоји јасна перцепција становништва да се развој Београда, Новог Сада или других градова дешава на рачун малих средина или села. Када се неки развој или инвестиција деси ван великих средина, сматра се да се успело од њих отети, као да је развој ограничен и да се он мора поделити. Овде разликујемо две врсте одлука о улагањима:

– Улагање од стране приватног сектора кроз њихове инвестиције (нарочито гринфилд), где инвеститор треба да одлучи када подићи свој производни, продајни или било какав други објект који ће се сматрати инвестицијом.

– Друго, када држава треба да одлучи где да инвестира, било у инфраструктуру, субвенције, људе, активност, едукацију и сл.

Ова два улагања су одвојена једна од других, јер прво брине о приватном, а друго о јавном интересу, а имају заједничке тачке једино када се: (1) јавна средства директно користе за изградњу инфраструктуре коју ће користити једино та компанија, и (2) када се јавним средствима (субвенцијама) поспешују инвестиције у одређена подручја. Критеријуми који дефинишу где ће приватник улагати своја средства и где ће држава улагати своја средства су у потпуности различити, јер су различити и циљеви који се желе постићи. Приватнику је циљ да оствари што већи профит, а Влади да омогући што бољи сервис и стандард за грађане и да изгради што богатије друштво.

Ако се посматра из угла да је број приватних инвестиција ограничен, а знамо да је јавни буџет лимитиран, онда заиста постоји конкуренција између региона и општина, при чему свако жели да максимизира улагања у свој регион или општину, било да улагање долази из приватног или јавног сектора. Конкуренција код јавних улагања је потпуно оправдана и у реду уколико сви имају исте услове за приступ јавним средствима и уколико су она заснована на транспарентним критеријумима лишеним политичких

и/или личних одлука. Конкуренција код приватних улагања је исто тако здрава и пожељна када се општине такмиче у стварању што повољнијег пословног окружења за инвеститоре. Међутим, здрава конкуренција се нарушава тако што се фаворизују једни на рачун других (региона или општина) кроз давање различитих нивоа субвенција приватним инвеститорима.

Узимајући у обзир да Србија није изградила јасне критеријуме избора јавних инвестиција и да нарушава конкуренцију субвенционисањем одређених општина на рачун других, можемо констатовати само да је потребно још пуно улагати у промене правила игре и менталитета у овој области. Основна последица овакве политике, поред бескорисног трошења државних средстава, јесте обесхрабљивање одређених општина да улажу у изградњу бољег пословног окружења у својим срединама, било да су оне обесхрабрене недобијањем средстава или охрабрене средствима, па сматрају да нема потребе да улажу у систем који ће привлачити инвеститоре.

Изговор за овакву политику се увек проналази у томе да се на овај начин жели помоћи неразвијеним, пасивним крајевима, јер инвеститор никада не би улагао у та подручја. Искуства других земаља⁵⁶ су обично другачија и зато World Development Report из 2009. године препоручује:

– да се инвестиције и капитал не усмеравају по регионима, него да регион сам одлучи где му је најбоље место за половање

– да социјални систем буде исти у којем год региону се налази.

Србија чини управо супротно, јер покушава да различитим нивоом субвенција усмерава инвестиције, док грађани у Београду и другим градовима имају бројне субвенције (бесплатне учбенике, пензионе додатке, бесплатне вантелефоне оплодње, социјалне станове и сл.) које немају грађани у многим мање развијеним подручјима.

Интегрисани концепт подразумева сагледавање простора са свим његовим потенцијалима.

У околностима повећања конкурентности међу различитим регионима, неки аутори дефинишу „изгубљене области“ (Сери, П., 2003)⁵⁷. Овај термин често је директно повезан са појмом „рурално“. У принципу „изгубљена област“, према овим ауторима, може да се дефинише као географски простор који је изгубио „систематску компаративну предност“. Многе традиционалне руралне заједнице које тренутно нису у стању да се носе са савременим такмичењима могу се заиста дефинисати као „изгубљене области“. У овом случају, постојање локалне конкурентске предности подразумева да морају бити испуњена два услова: (1) регион треба да прикаже карактеристике конкурентности, и (2) ове конкурентске особине треба да буду

⁵⁶ World Development Report 2009

⁵⁷ Seri, P., (2003): Learning Pathologies in Losing Areas: Towards a Definition of cognitive Obstacles to Local Development. In Fornahl, D., Brenner, T (2003): Cooperation, networks and institutions in regional innovation systems, Edward Elgar Publishing, 2003, 362, pp. 128-149.

систематске природе. Тако, нпр. мобилни елементи, попут људског и финансијског капитала, могу једноставно трајно нестати из система уколико је развојни концепт неког подручја планиран на начин који не узима у обзир ове факторе као свој ресурс. Такође, многи научници наглашавају карактеристике „јединствености“ локалног производног аранжмана као извор предности за развој региона и његове одрживости.

Интегрисани концепт подразумева сагледавање простора са свим његовим потенцијалима, без обзира на број градова и села. Концепт вештачки створених простора (општине, региони и слично), није се показао као функционалан, јер није поштовао већ постојеће стање које су људи дуги низ година сами стварали. У Србији, невезано за актуелну административну поделу, већ су се природно временом издвојили дефинисани простори који свој извор опстанка и развоја налазе у различитим гранама привређивања. **Тако се издвајају туристички простори, индустријски простори, напуштени простори...** Држава се мора помирити са чињеницом да су неки простори већ опустошени и да не постоји никакав начин њиховог изненадног развоја, да су сва улагања државе бескорисна и неће довести до прижељкиваног циља. Становници тих крајева су најбољи познаваоци потенцијала простора у коме живе и њихово масовно исељавање управо значи да они потенцијал не виде, а то значи да потенцијал у ствари и не постоји. Не постоји никакав план, економски, социјално или политички исплатив, који може оживети село са три становника, без инфраструктуре и основних услова за живот.

Насупрот овом концепту тренутни актуелни пројекти и програми регионалних и руралних развоја углавном истичу неколико тачака у својим закључцима, односно у већини случајева се, на нивоу сваке општине, потенцира развој пољопривреде и развој сеоског туризма као потенцијал општине и основа за развој краја.

Улога општине, државе и других институција била би у томе да препознају и прате становништво свих простора и да помогну њиховим визијама будућности, па самим тим и визијама будућности за поједине крајеве Србије и целу земљу. **Тако крајеви природно и традиционално спојени са већим урбаним и индустријским центрима основ свог развоја проналазе у раду у индустрији или приватном привређивању (услужним делатностима, пољопривреди) и пласирању својих производа и услуга на тржиште запослених у индустрији, односно граду.** Улога државе у руралном и регионалном развоју ових крајева била би у повећању мобилности радника, односно, у овом случају, у побољшању превозне инфраструктуре, али и у подстицању запошљавања људи из сеоских подручја.

Простори око већих туристичких центара већ су ставили свој акценат на туризам и остале пратеће услужне делатности. Тако села Златибора, Копаоника, она око Книћког језера, имају основ за развој сеоског туризма, пољопривреде везане за туристе, народне радиности и сл. У селима која су већ препознала свој интерес, држава би требало да поспеши и помогне производњу увођењем норми у туристичку понуду, промоцију руралних потенцијала, итд.

Простори из којих су се људи већ одселили и који су готово ненасељени радно способним становништвом, једноставно треба да буду стављени у други план. Људи који су у њима живели, који су их најбоље познавали и који су их волели су схватили да одатле морају да оду и остали то морају да прихвате као нужну чињеницу и да поштују њихову одлуку. Сви програми о насељавању таквих крајева, о обнављању сточног фонда, о субвенционисању сеоског туризма, о изградњи путева и томе слично, нису и не могу уродити плодом. Тако се у овим просторима улога државе може свести на социјалну помоћ и социјалне програме који би требало да буду значајније већи него што је то случај у развијеним крајевима.

Постоје бројне типологије села (Видети: Прилог 1) које у обзир узимају разне аспекте села и живота на селу – географски положај, културни појас, збијеност, величину, степен урбанизације. Ипак, чини се да постоји потреба да се направи нова типологија, која би, пре свега, узимала у обзир потребу да село пронађе своју улогу (функцију) у новом окружењу и која би требало да обједини прошлост, садашњост и будућност, одрживи развој, квалитет простора, а све у циљу стратешког планирања простора. Суштински она би се наслањала на стару функционалну типологију где се села посматрају по функционалном критеријуму и деле по главним репродуктивним функцијама на **пољопривредна, мешовита или специјализована (бањска, рударска, туристичка)**. Међутим, оваква подела све мање одговара ситуацији на терену, јер је пољопривреда све мања важна, а и оваква подела подразумева постојање само производне или услужне активности у селу.

Као и сваки становник села, и свако село мора наћи себи улогу ако жели да опстане – а то не мора бити увек и само пољопривреда

У периоду од Другог светског рата, па чак и кроз период брзе урбанизације и индустријализације Србије, постојала је јасна подела на село и град, где је становницима села била намењена улога бављења пољопривредом као једином или допунском делатношћу (али никако на већим површинама од 10 ha), док је градовима била намењена улога индустријског развоја заснована на досељеним људима са села или пак онима који ће да путују на релацији село-град, стварајући услове да одређени број људи живи на селима, а ради у граду. Ипак, убрзана индустријализација је смањила број становника руралних крајева, али још више смањила број становника којима је основни извор прихода била пољопривреда. С друге стране, у многим градским центрима повећана је густина насељености. Политичке и економске кризе су зауставиле ове процесе и управљајуће токове. Један од разлога за то управо је лежао у вештачки створеној мобилности, унутрашњој (али не и спољној) интегрисаности, јер су постојале високе царине које су спречавале да се утврди која је стварна конкурентност те индустрије. Нажалост, показало се да она у највећој мери није била конкурентна нити спремна за захтеве европског и светског тржишта.

Значи, бројне промене су се дешавале, али оно што се никако не мења, како у стратешким документима тако и у свести људи, је да је селу намењена пољопривреда и производња хране – „село је ту да нас храни и брани“, иако су се у међувремену догодиле неке од великих промена које су утицале да ова улога села постане све тежа за остваривање. Најважније од њих су:

– повећање продуктивности у пољопривреди подстакнуто новим технологијама, које је омогућило да данас један

човек може да производи храну за неколико стотина људи, што је за неколико десетина пута више него пре пола века;

– да свет постаје све интегрисанији услед веће отворености и смањења транспортних трошкова, чиме храна из других удаљених подручја постаје све доступнија;

– да са приступом модерним технологијама комуникације младима свет постаје све отворенији и доступнији, па су они самим тим и лакше покретљиви;

– да је све мање индустријских послова који захтевају једноставан рад, а да све више постоји потреба за високо захтевним пословима за које треба доћи у велике центре – да би се добили едукација и посао.

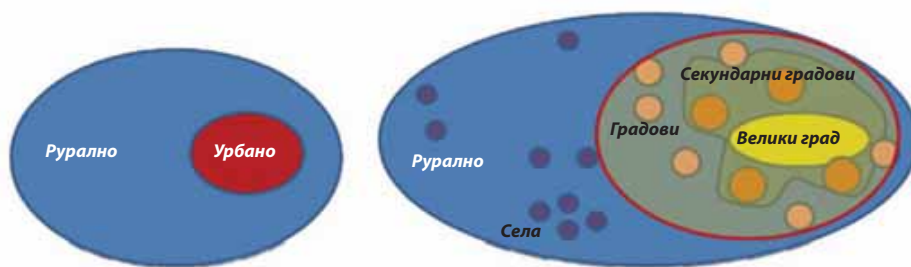
У оваквим околностима селу се морала пронаћи друга улога осим да производи храну. Пример ЕУ је инспиративан у том погледу. У највећем броју земаља ЕУ сличан проценат руралног становништва је имао приступ земљи и бавио се пољопривредом, било као једином или додатном делатношћу, као што је то данас у Србији. Почетком деведесетих година схватили су да је тај концепт неодржив и форсиране су промене које су ишле у правцу да: (1) нису жалили када неко престане да се бави пољопривредом, него су га охрабривали да се њоме не бави, (2) охрабривали су социјално укључивање и у што већој мери препустили да мештани кроз сопствену активност пронађу шта је та будућа улога региона/села, а ЕУ је само подржавала и охрабривала њихове одлуке.

Овај концепт представља успешан пример руралног развоја, који није настао само као последица великих улагања у мање конкурентна подручја, него, пре свега, захваљујући разумевању процеса да се овим подручјима и селу мора пронаћи нова улога – чак иако се пољопривреди мора пронаћи нова улога осим простог храњења људи, као што је улога у очувању животне средине, обичаја, старих сорти, заната, промоцији квалитета, биодиверзитету и сл.

Слика 4:

Поједностављен модел интегрисаног модела

Рурална подручја се не могу посматрати једноставним моделом рурално/урбано, него у светлу реалистичног модела који у обзир узима целокупни простор



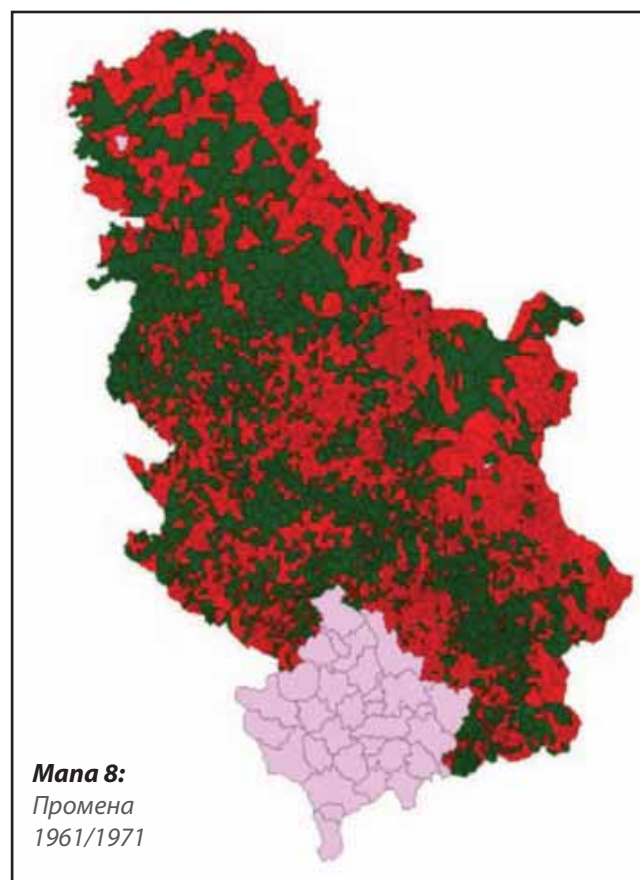
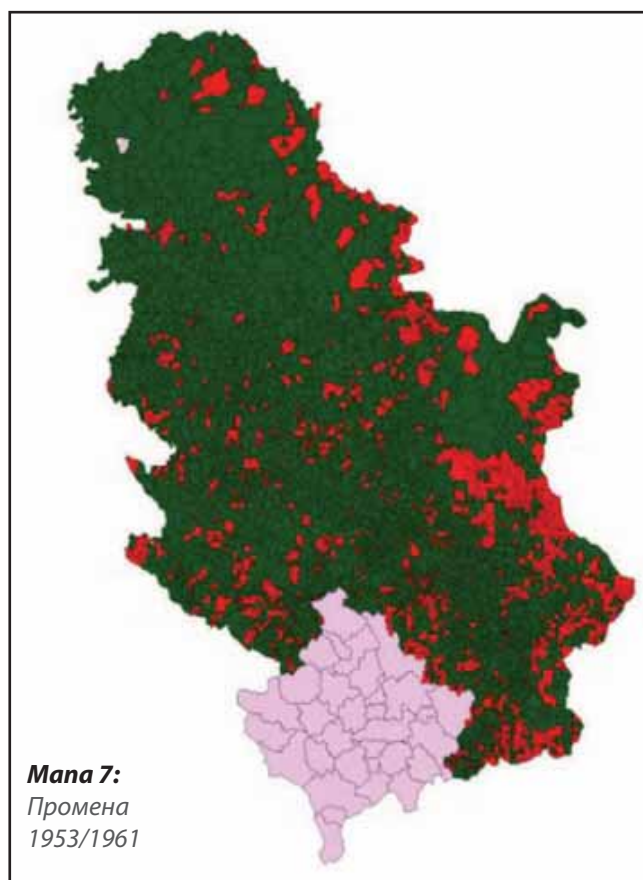
Нажалост, код нас не постоји свест, па ни политика која ће подржати овакав интегрисани приступ руралном развоју, него се развој још увек покушава градити на поједностављеном моделу село/град, где је село ту да се бави пољопривредом. Утисак је да се ни не покушава пронаћи нека нова улога за село која би била интегрисана у одређену просторну целину, а која би обухватала и велики град и селунарске градове, као и села која су наслоњена на њих. Ретки су научни радови, а још ређи креатори регионалне или централне политике који развијају другачије моделе или истражују социологију села на другачији начин, који би превазилазио улогу села од пре педесет година. Све се своди на то да се неколико пута годишње, у редовним временским размацама, каже колико је села пред умирањем.

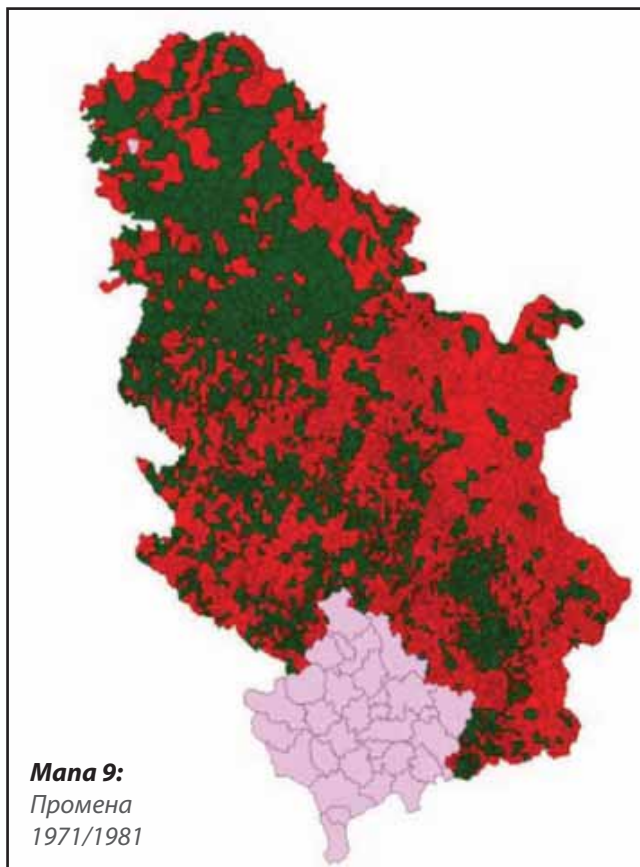
Оваква једнодневна медијска пажња доприноси само стварању погрешне слике о селу. Улоге могу бити разне од самог тога да буду место живљења за старачке породице, места за одмор, туризам, пољопривреду, допуна становања за оне које путују у град и сл. Каква год да му се улога да, важно је:

– развој, инфраструктуру, сервисе службе прилагодити тој улози

– реално дефинисати улогу или више улога, не на основу оног што би се желело, него на основу онога што је могуће.

Улогу не треба да одређују креатори политике, они треба да учествују у дефинисању, као и спровођењу, улогу треба да одреди само рурално становништво.

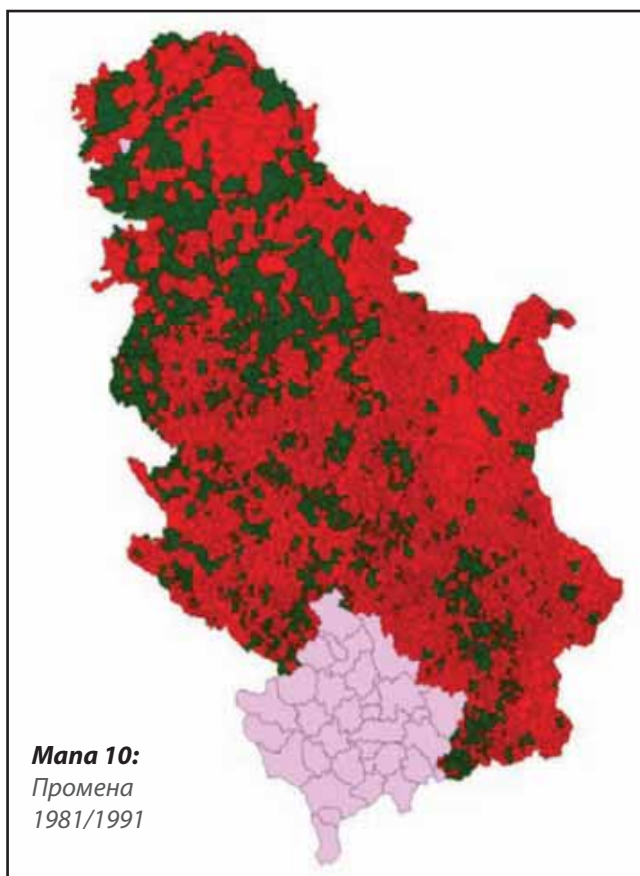




МАПЕ:

Насеља у којима се повећао број становника (зелено) и у којима се смањио број становника (црвено) између два пописа

Највећа миграција у правцу село-град била је онда када је Србија бележила највећи економски раст, или највећи економски раст је био онда када је Србија бележила највећу миграцију у правцу село-град.



Смањити очекивања од пољопривреде, јер она не може бити носилац развоја

После Другог светског рата постојала су размишљања да пољопривреда треба да буде носилац развоја у руралним подручјима, а индустрија и услуге у урбаним, као и да пољопривреда укупно може да буде носилац развоја у држави, региону, општини, а нарочито у удаљеном селу.

Очекивања од пољопривреде у Србији су велика, што не значи да их она у одређеној мери не може остварити. Нема сумње да пољопривреда може да допринесе да Србија буде богатија, да може да обезбеди релативну стабилност цена (али у тржишним границама), као и пристојан приход значајом делу становника (али не свима онима који се данас њоме баве), да може да буде краткорочни пуфер за транзиционе процесе (али не ако транзиција траје сувише дуго). Међутим, пољопривреда не може да буде носилац развоја у држави или региону, па чак ни у највећем броју општина или села.

8.2.

Диверзификовати руралну економију

Због свих осетљивости модерног развоја,
становницима села је неопходна
диверзификација руралног привређивања

Тражење одговора од људи и заједнице
подстиче диверзификацију економије на селу

Диверзификација захтева да пољопривредници
и становници села постану предузетници
или барем предузетни

Диверзификација претпоставља да се идеја
може брзо спровести у дело – у Србији то није лако,
поготово на селу

Бројне су могућности за диверзификацију

Због свих осетљивости модерног развоја, становницима села неопходна је диверзификација руралног привређивања

У Србији данас владају услови економске кризе и незапосленост, а у таквом окружењу грађани примењују различите стратегије за преживљавање,⁵⁸ као што су: 1) престанак потрошње свих роба и услуга које нису потребне за основну егзистенцију, смањење потрошње на само одређене производе или на потрошњу мање квалитетних производа, 2) производња хране – стратегија коју користе не само пољопривредна, него и велики број газдинстава у руралном подручју, али и градска домаћинства која поседују и најмање парче земље, 3) самостално обављање услуга у домаћинству – бројне услуге које је домаћинство куповало на тржишту (одећа, поправке, уређење стана, поправке аутомобила) обављају се од стране чланова домаћинства по принципу „уради сам“, 4) размена са другим домаћинствима – домаћинства размењују храну и услуге (брига о деци и старима, поправке), 5) неформални рад у најразличитијим облицима – од производње за сопствене потребе до продаје најразличитијих производа. Једна од стратегија коју примењују она домаћинства која су погођена сиромаштвом, али и она која напредују и развијају се, јесте диверзификација руралног привређивања. Ова стратегија се огледа и у историјском искуству: села су најбоље живела у време потпуне диверзификације, када су један или више чланова сеоске породице радили у граду, а остали чланови производили пољопривредне производе за потребе породице, а вишкове који су плански произвођени износили на пијаце. Предуслов за романтизам сеоског живота у другој половини 20. века била је развијена индустрија и могућност налажења посла у граду, добра путна мрежа, постојање превоза који је спајао град и село, па је било могуће живети на селу, а радити у граду. Данас сви ти предуслови више не постоје. Индустрија у градовима је у лошем стању, путна мрежа се није обнављала, а у многим општинама у Србији превоз аутобусом који спаја сва села са градом више готово да и не постоји, јер је приватизован градски аутопревозник који више не види исплативост у држању линија село-град. Диверзификација привређивања у селима данас мора да иде у неком другом правцу и у сваком случају тај правац ће бити различит у зависности од положаја села и предиспозиција које свако појединачно село има за развој.

Тражење одговора од људи и заједнице подстиче диверзификацију економије на селу

Економски и социјални притисци снажно мењају руралне средине у Србији. Економија се мења из примарног сектора ка сектору услуга. Млади људи одлазе и траже боље прилике у економски развијенијим срединама. Економски развој у целом свету, па и у Србији, дешава се у јаким урбаним центрима. Одлуке које утичу на рурална подручја све више ће се доносити на националном и мултинационалном нивоу. Како се руралне заједнице односе према овим променама? Оне их могу игнорисати, ниподаштавати и опирати им се. Међутим, виталност руралних заједница зависиће, пре свега, од способности суочавања са променама и од способности управљања њима како би се смањили негативни ефекти, али и искористиле могућности и шансе које се отварају у будућности. Развој заједнице, била она држава, регион или општина, се не дешава сам од себе. И напредак и назадовање, последица су деловања људи унутар заједнице и њихове спремности, односно неспремности да одговоре изазовима. Управо зато заједница мора стално да истражује своје добре и лоше стране и да плански ради на њиховом унапређењу.

Развој руралне заједнице је незамислив без привредног раста који треба да допринесе побољшању социјалног статуса грађана, смањењу незапослености и уопште богатијој заједници и богатијим грађанима. Привредни раст зависи од много фактора. Многе од њих рурална заједница не може да промени, али она ипак поседује своје инструменте утицаја на локалну пословну климу. Суочавање са променама би требало да подразумева шире привредне стратегије које омогућавају не само привлачење нових инвеститора, него и охрабривање и отварање нових локалних предузећа, побољшавање ефикасности постојећих, изградњу свих облика имовине руралне заједнице (економске, људске и социјалне), стварање нових могућности кроз размишљање на иновативан начин о проблемима и отвореним питањима с новим претпоставкама, те **подстицање ентузијазма и „страсти“ људи ка променама негујући и стварајући мале, видљиве успехе.**

Промене ће се догађати тамо где постоји интегрисани локални и регионални мултисекторски приступ у развоју који одговара на специфичне проблеме, карактеристике и потенцијале одређеног региона. Стратегије економског развоја често су фокусиране само на привлачење нових послова у државу, регион или општину. Међутим, потребно је да она уважи и друге могућности, као што су подршка новим локалним start up идејама. Постоје примери заједница које су успоставиле менторске шеме подршке локалним предузетницима, инвестиционе фондове на нивоу локалне заједнице или региона, организације информисања и образовања о свим могућностима финансирања који се нуде на локалном, регионалном и на-

⁵⁸ Бабовић, М., Цвејић, С. (2002) Стратегије опстанка домаћинства у Србији. Социологија, 2: 97–126.

ционалном нивоу. Стратегија треба да предвиди и начине на које би могле да се унапреде ефикасност постојећих бизниса, што подразумева истраживање потенцијалних тржишта, могућности да се смање трошкови, обуке, студије изводљивости нових производа или услуга. Руралне заједнице могу значајно утицати на то да се капитал који се ствара у региону што више задржи и то путем кампања „купуј локално“, уговорима о снабдевању од локалних добављача, побољшањем услуга и изгледа локалних предузетника. Једна од посебно важних могућности за рурални развој је развој пројеката који привлаче финансирање од стране Владе РС, али и ЕУ.

Поред тога, потребно је укључити у развојне стратегије и активности „cross cutting“ (мултидисциплинарни) теме, попут родне равноправности, одрживости или заштите животне средине. Подршка родним питањима подстиче социо-економску кохезију и равнотежу руралних заједница и унапређује ефикасност свих предузетих мера, па се препоручује као један од стубова програмирања и имплементације. Управљање економским променама заснива се на заштити постојећих и проналажењу нових ресурса. Економија неких региона се заснива на шумама, плодном пољопривредном земљишту или рудним богатствима. Али, ресурсна база се мења током времена. Многе средине су се већ промениле или се мењају, па на нивоу региона еволуира база ресурса од пољопривреде ка преради, туризму, различитим врстама услуга. На пример, запослени у државној администрацији и други професионалци су важан економски ресурс за многе сеоске средине. Постоје искуства о томе како неке локалне заједнице привлаче учитеље или лекаре прихватајући их и пружајући им могућност да успоставе социјалне и економске везе у заједници. Транспорт и пролазни транзитни промет су још један вид ресурса. Такође, паркинзи и одморишта за велике кампионе могу неким срединама донети значајан економски напредак.

Диверзификација захтева да пољопривредници и становници села постану предузетници или барем предузетни

Људи су ти који се прилагођавају променама и чине да се промене догоде. **Да би пољопривредник или становник села донео одлуку о томе да нешто промени, мора он/она сам да има личну мотивацију и храброст да нешто предузме.** Предуслов добре одлуке је препознавање промена у окружењу – препознавање оног што ближа, а затим и даља будућност могу донети (Видети: Одељак 5).

Када се упозна са променама које доноси будућност, сваки пољопривредник мора да се суочи и измери снаге и слабости свог газдинства, као и своје снаге и своје слабости и да одговори који су то његови мотиви, амбиције и у чему је његова снага. Шта је то што сам жели и да ли је способан да оствари то што жели? Или, што је код нас уобичајено лакше – елиминисати прво оно што никако не жели или се доказао да за то није способан. У великом броју случајева мотив за промене долази споља – промене на тржишту, нове навике потрошача, законски прописи, појава болести животиња или биљака које га спречавају да настави са одређеном производњом. Након тога сваки становник села или свака породица доноси одлуку која је јединствена за њих и разликује се од свих других. Стратегија газдинства/породице може да буде: прво, бићемо конкурентнији, јер ћемо смањити трошкове производње; и/или друго, произвођемо нешто што је јединствени производ и нико други то не може да произведе толико добро и квалитетно као ми, и/или треће, годинама сарађујем са групом произвођача и одлично се допуњујемо и увек добијамо већу цену – сваког дана унапређиваћу сарадњу и удружићу се с њима или унапредићу своју продају – имам добро искуство, направићу дугорочан уговор с том компанијом или ћу диверзификовати своје активности или наћи други посао, јер не могу више да унапредим производњу – а други су ме престигли.

Кад се донесе одлука о стратегији, нпр. диверзификацији, проширењу активности на неки други посао, тада се поставља питање: Да ли у мојој заједници, у мом селу, постоје услови да се то спроведе у дело? Који су ресурси за то потребни? Свакој руралној заједници су на располагању различити типови „имовине“ или капитала које могу користити. Најпознатија и **најјаснија форма капитала је финансијски – новац.** Значајан је и **физички капитал – инфраструктура (путеви, мостови, објекти).** Али, веома често су потцењени **људски капитал**, знање и вештине локалног становништва, као и **социјални капитал**, поверење и умреженост који постоје међу људима у заједници. Изазов могућности диверзификације непољопривредне економије и управљања променама управо је у изградњи и коришћењу ових форми „капитала“, а не само оних који су у облику финансија или инфраструктуре. За диверзификацију активности и управљање променама најважнији су вештине, ставови и познавање локалних становника. Ста-



новници руралних подручја већ поседују различите способности и знања, али то је ретко препознато, нарочито међу самим људима у руралним срединама. Уопштено се може рећи да су становници села формално мање образовани од оних у урбаним. Међутим, многи од њих веома успешно воде послове и под великим захтевима тржишта свакодневно импровизишу и проналазе нова решења. Оваква умешност се заснива на великим способностима и вештинама. **Веома често становници руралних подручја потцењују сами себе.** Они не осећају и немају самопоуздање да сами дефинишу проблем и организују се тако да нешто да ураде или промене у својим селима.

Поред економских и људских ресурса битан је и трећи облик капитала који значајно утиче на диверзификацију и способност управљања променама, а то је социјални капитал. **Он се састоји од поверења, повезаности и сарадње у заједници.** Људи који чине заједнице које имају високи социјални капитал лако се организују да спроведу акцију – они укључују у своје активности велики број чланова заједнице који поседују различите вештине и знања, али и поверење и веру једних у друге.

Веома често све споменуте вредности не могу успешно да допринесу диверзификацији и стварању могућности за

нове послове. Важан елемент напретка у сеоским заједницама треба да буде промишљен, различит, другачији приступ одређеним појавама, пословима и решењима. На пример, често се о старијим становницима руралних подручја говори као о проблему, ограничавајућем фактору развоја. Међутим, постоје примери села која су редефинисала овај ресурс у предност која је вредност заједнице. Старији људи поседују једнствена знања о локалној историји, музици и занатима и заједница их је искористила као водиче за туристе и за осмишљавање нових туристичких садржаја.

Иновативно размишљање веома често може да суочи село са отрежњењем од „локалних митова“ који се често заснивају на пуком преношењу искустава о производњама које се годинама одвијају на погрешан начин. Промисљање доводи и до потпуно нових могућности. Често се у руралним срединама, али и на националном нивоу креирају програми који имају за циљ задржавање младих на селу. Постоје примери заједница које подстичу поновна окупљања ђака из школа и шаљу промотивни материјал о могућностима које заједница нуди свима онима који су је напустили у протеклих 10 или 20 година. На тај начин их привлаче да се врате након што су знања и образовање стекли у другим срединама.

Диверзификација претпоставља да се идеја може брзо спровести у дело – у Србији то није лако, поготово на селу

Анкета⁵⁹ о стању, потребама и проблемима предузетника у Србији у 2011. години показала је да је најчешћи избор правне форме пословања ДОО (86% анкетираних). Дуже од 6 година послује три четвртине анкетираних, а међу њима 42 посто дуже од 11 година. Већина власника припада зрелом старосном добу – 67% испитаника има између 36 и 55 година, док је само 13 посто млађих од 35 година. Млађи послодавци заступљени су код послова мањег обима и нижег степена сложености (у радњама и микро предузећима), док старији послодавци преовладавају код средњих и малих предузећа. На врху власничке / управљачке хијерархије сваког петог МСП-а је жена, углавном код мањих подuzeћа чија су делатност здравствене услуге и салони за негу и рекреацију. У београдском региону свако четврто предузеће на челу има жену, а у региону Шумадије и Западне Србије предузетнице воде сваку седму фирму.

Комерцијална понуда пословних банака је нестимулативна и недостижна за велики број припадника овог сектора. На то указује интензитет препрека које стоје на путу већем коришћењу кредита: високе камате, затим тешкоће код прибављања instrumenата осигурања кредита, банкарске провизије, лимитирани износи кредита и дуге процедуре за одобравање кредита.

МСП пласирају производе углавном на домаће тржиште – у укупном пласману производа и услуга учесника анкете то је доминантно – 70%. Извозни послови предузетника у структури укупних пласмана суделују са 30 посто. Водећи део извозних активности се одвија у производном сектору, с обзиром на то да 51,5 посто анкетираних из ове области пласира производе на страно тржиште, од чега 19 посто у земље из непосредног, а 20 посто у оне из ширег окружења. Значајнији удео извозника евидентиран је код пружања транспортних услуга (31%) и информационих технологија (35%), трговине на велико и графичких делатности (по 30 посто).

Највеће препреке у пословању налазе се у недостатку повољних извора финансирања и у законодавном оквиру. Наглашен је и проблем недостатка радника одговарајућих квалификација. Иза тога по редоследу долази неусклађеност пословања са захтевима стандарда квалитета и недостатак информација о тржиштима, као и технологијама.

Велики проблеми су отежана наплата потраживања, неколојална конкуренција, монополско понашање великих предузећа, јавне набавке и корупција. У оквиру законских решења и административних процедура анкетирани предузетници су изразили највеће незадовољство дугим и скупим поступцима приликом издавања грађевинских дозвола, условима за укњижење некретнина, као и пореским прописима и процедурама, губитком времена и новца услед дугог чекања и преобимне документације приликом прибављања различитих сагласности или потврда. Што се тиче пореске политике, нарочито је наглашен проблем неусклађене динамике плаћања ПДВ-а, као и превелико администрирање и ригидан став пореске администрације. Наведени су и проблеми висине локалних такси и неуједначености њихових износа по општинама. Осим тога, указано је на потребу за регулисањем режима наплате потраживања.

Пословна инфраструктура је такође важна за развој предузетништва. Анализа о стању пословне инфраструктуре у Србији је идентификовала 23 пословна инкубатора, 85 кластерских иницијатива, 92 индустријске зоне, 2 постојећа и 4 планирана индустријско-технолошка парка и 4 постојеће и 4 планиране слободне зоне, као и 66 *браунфилд* локација у Србији. Анализа је утврдила неједнаку географску распрострањеност елемената пословне инфраструктуре у Србији. Пословна инфраструктура се значајније концентрише у пет великих градова Србије: у Београду, Новом Саду, Нишу, Суботици и Крагујевцу.

Неке политике ненамерно стварају препреке пољопривредним газдинствима да диверзификују своју делатност. На пример, постоји могућност да пољопривредник запошљавањем у другом сектору изгуби право на неке врсте подстицаја за модернизацију пољопривредног газдинства. Порези, систем социјалне помоћи, зонирање земљишта и прописи који се односе на запошљавање могу да компликују диверзификацију делатности.

Све препреке које ограничавају функционисање предузетништва обесхрабрују и оне који желе да започну нове послове. Њих је немогуће раздвојити на градско/сеоско или рурално/урбано. Једноставно пословно окружење се мора поправити уколико постоји жеља да се диверзификује рурална економија, јер она претпоставља да неко започине нову пословну идеју у сектору у којем нема личног искуства и у окружењу које није најповољније за пословање, као што је то рурално подручје.

⁵⁹ Национална агенција за регионални развој: Стање, потребе и проблеми предузетника у Србији – Извештај о анкетном истраживању о малим и средњим предузећима и предузетницима у Србији у 2011. години

Бројне су могућности за диверзификацију

У ком правцу у окружењу кризе, нестабилности и незапослености може да дође до диверзификације економије у селима и руралним срединама у Србији? Према подацима АПР у 2011. години, у Србији су сектори рударства, снабдевање електричном енергијом, снабдевање водом, управљање отпадним водама, информисање и комуникације, стручне, научне, иновационе и техничке делатности, трговина на мало и велико и саобраћај и складиштење пословали са добитком, док су сектори пољопривреде, прерађивачке индустрије, услуге смештаја и исхране, грађевинарство и пословање некретностима пословали са губитком. Управо су ови сектори који у Србији послују с губитком најчешћи и најлогичнији избор оних који диверзификују своје активности у руралним подручјима. **Док се не створе услови за веома висок и стабилан економски раст који ће пружити више шанси за запослење, диверзификација ће се дешавати пре свега у оквиру саме пољопривредне производње.**

Сигнали које шаље аграрна, али и целокупна економска политика у Србији су толико променљиви, нестабилни и погрешни да, чак и у случају њихове промене, у скорој будућности ове политике неће пресудно утицати на усмеравање активности становника руралних подручја. Пресудно би могла да утичу очекивања од приступања Европској унији, као и конкретна знања која они поседују о правилима, фондовима, трендовима и могућностима ЕУ.

Концепт диверзификације економије је био један од стубова у ЕУ руралној политици од 2007. до 2013. године и подржавао је неколико типова диверзификације економије под Осовином 3, а које су биле намењене пољопривредним газдинствима, али и микро и малим предузећима у руралним подручјима. Подршка у оквиру Осовине 3 „Квалитет живота у руралним срединама и диверзификација руралне економије“ у оквиру EAFRD подржавала је следеће мере диверзификације, како је то дефинисано директивом Европског савета ЕК 1698/2005:

– Диверзификација непољопривредних активности на пољопривредном газдинству (мера 311)

– Стварање и развој микро предузећа са циљем развоја предузетништва и економије (мера 312)

– Подршка туристичкој инфраструктури малих размера (мера 313).

За земље кандидате подршка се одвија кроз IPARD 3 меру „Диверзификација и развој руралне економије“ (ЕК 1085/2006, ЕК 718/2007):

– Диверзификација прихода газдинстава кроз непољопривредне активности (на газдинству или ван газдинства) дефинисана у члану 53 ЕК 1698/2005 (као мера 311)

– Побољшање економских активности и стварање могућности запослења за рурално становништво путем развоја микро и малих предузећа (путем препоруке ЕК 2003/361/ЕК), рукотворина и руралног туризма, а у циљу

промовисања предузетништва. Типови корисника су дефинисани у члану 54 и 55 поменуте директиве.

Коришћење средстава за диверзификацију се донекле разликује од оних за побољшање конкурентности (Осовина 1):

– Средства су на располагању микро и малим предузећима која још увек немају такве прерађивачке капацитете да могу да испуне захтеве конкурентности на јединственом европском тржишту као што захтева Осовина 1, али су она активна на локалном и регионалном тржишту Западног Балкана и имају потенцијал да прошире своје активности како би у будућности могла да конкуришу за средства за поспешивање конкурентности из Осовине 1;

– Могуће је пружање подршке за све пољопривредне производе и све фазе прераде, те не важи услов који се односи на Осовину 1, тј. на производе који су дефинисани Анексом 1 Уговора;

– Доказивање економске стабилности микро и малих предузећа је могуће с поједностављеном верзијом бизнис плана у поређењу с оним који се примењује у земљама чланицама ЕУ15. Једноставан бизнис план или концепт инвестиције треба да покаже каква је перцепција бизниса предлагача пројекта и укључује економски, финансијски и концепт запошљавања;

– Инвестиција у тренутку подршке треба да испуњава све релеватне националне стандарде који се тичу заштите безбедности хране, заштите животне средине, добробити животиња и заштите на раду, а не европске стандарде из ових области као што се то тражи за средства за подршку конкурентности Осовине 1. Код Осовине 1 пре исплате последње транше новца прималац гранта мора доказати да испуњава европске стандарде. Мали прерађивачки капацитети ипак треба добро да проуче који је то „минимални ниво стандарда“, јер по ЕУ дефиницији мали прерађивачки капацитет је онај који запошљава до 50 радника и има годишњи промет од 20 милиона евра, што је за прилике Србије већ веома развијен посао. Још је важније имати на уму да се на „мале“ пољопривредне произвођаче, а то су они који продају мање количине директном продајом, у ЕУ односе други минимални стандарди хигијене и безбедности хране.

Послови који се везују за економску активност газдинства и који се најчешће јављају у ЕУ, а предмет су подршке EAFRD или IPARD Осце 3 могу да се поделе у три категорије:

– Диверзификација у оквиру пољопривреде, али кроз производњу неконвенционалних (мање уобичајених) пољопривредних производа;

– Неконвенционални биљни и животињски производи, нпр. производња гљива, меда, мање уобичајених врста воћа и ситног воћа, лековитих биљака, зачинског биља, расадници воћа и дрвећа, узгој кућних љубимаца за продају, узгој зечева, итд;

– Узгој шумског дрвећа, шуме за производњу обновљиве енергије, организација рекреације, очување природе, сакупљање шумских плодова или лековитих биљака;

– Додавање вредности пољопривредним производима путем:

а) Прераде (производња уља, нише производи, традиционална храна), директна продаја хране, продаја нуспроизвода (кожа, вуна),

б) Обновљиве енергије (као давалац услуга); Непољопривредни производи и услуге;

– Туризам и услуге рекреације: смештај, угоститељство, рекреативни објекти и услуге (спортски објекти – као јахање коња), чување коња, мото спорт, стрељаштво, објекти за провођење слободног времена (као што су места за излете), пецање, паркови за различите активности, стазе за истраживање дивљине, музеји, итд;

– Радионице за рукотворине и уметничке радионице;

– Микро и мала предузеће за поправке, месаре, пекаре, зелене пијаце;

– Услуге за пољопривредне радове за друге пољопривред-

нике услуге механизације или складиштења, агенције за одређене послове;

– Услуге за становнике руралних подручја који ту живе викендом или су одабрали живот на селу као “животни стил”, а заправо раде у граду на добро плаћеним пословима (баштованство, чишћење снега, уређење пејзажа...);

– Други типови услуга (чување деце на фарми, пословне услуге, као нпр. вођење књига предузетницима и пољопривредницима, дечји зоо вртови ...)

ЕУ води статистику о неколико активности које се називају друге плаћене активности, а дефинисане су као свака друга активност која није везана за рад на фарми, укључујући и активности које се одвијају на самом газдинству (места за камповање, смештај туриста) или користе ресурсе газдинства (механизација...) или производе (прерада, производња енергије из обновљивих извора), а који имају економски ефекат на газдинство. Друге плаћене активности се односе на носиоца газдинства или на његову породицу. Јасно се може уочити да је активност у свакој



земљи ЕУ другачија, а кад се то спусти на ниво сваког становника руралних подручја, јасно је да нема правила, примера, калупа, рецепта за диверзификацију економије. Кључни оквир за зараду је предузетни дух и услови у земљи, региону, на фарми у којима предузетничка идеја може да се оствари.

Програмирање мера из Осе 3 програма за рурални развој треба базирати на анализи искустава чланица ЕУ, капацитета имплементирајућих агенција и потреба руралних подручја у Србији.

Допринос финансијских средстава за Осу 3 ни у једној земљи ЕУ 27 не прелази 34%. Земље које су програмирале велику подршку руралном развоју мерама из Осе 3 су Малта и Холандија (33,7%), Бугарска (27,9%), Немачка (28,5%), Румунија (25,6%), док је подршка најмања у Ирској (7,8%), Португалији (8,3%), Луксембургу (9%), на Кипру, Француској и Аустрији (10,1%)⁶⁰. У оквиру Осе 3, мера – обнова и изградња инфраструктуре у селима је најзаступљенија у ЕУ 27, највише у Румунији (63%), на Кипру (48%) и

Естонији (40%). Мера – диверзификација у непољопривредне активности је у оквиру Осе 3 са 40% заступљена у Италији и Финској. Чак и ако је мера добро одабрана и односи се на проблем који треба решити у одређеној земљи или региону, искуство ЕУ 27 показује да имплементација мера Осе 3 зависи од припремних радњи које треба да спроведе Агенција која имплементира мере. За пројекте у оквиру ове осе процедуре су дуге и захтевне (објављивање услова подршке, процедура селекције, јавних набавки, итд.). Планирање средстава мора узети у обзир ове чињенице како би било могуће искористити сав доступан новац.

Национални програм руралног развоја од 2011. до 2013. године⁶¹ је циљно усмерен на диверзификацију извора прихода у руралним областима путем: 1) локалног развоја типично локалних и/или традиционалних производа (пољопривредних и прехранбених производа, традиционалних заната, итд.), 2) диверзификације и развоја руралних активности кроз развој микро предузећа и развој руралног туризма.



⁶⁰ Rural Development Report 2009

⁶¹ Сл. гласник РС 15/11

8.3.

Развијати институције и процедуре

Институције немају капацитете, ни средстава за управљање руралним развојем

Транспарентне процедуре и непристрасан одабир најбољих корисника основ су успешног програма подршке руралном развоју

Дефинисање приоритета, ефикасно спровођење конкурса, мониторинг и евалуација

Институције немају ни капацитете, ни средстава за управљање руралним развојем

Министарства се препознају као она које носе највећу одговорност за тренутно стање, али и за будућност села. У Србији Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде је препознато као носилац активности везаних за рурални развој. Међутим, његове ингеренције, могућности (капацитети и средства) да управља руралним развојем су далеко мање од потребних, како данас, тако и у будућности када ће се суочити са још већим променама које намеће тржишна економија, прикључење ЕУ, али и растуће потребе сеоског становништва. Такође, Министарство пољопривреде, и поред постојања свести, не чини довољно на укључивању других институција у акције везане за рурални развој исто као и што оне не показују велику заинтересованост да се баве овом проблематиком на координисан начин. Основне препоруке Министарству би биле:

- Не штедети труда ни средстава да се изграде капацитети за добијање ЕУ фондова;
- Координисати акције са другим министарствима и институцијама, али не на начин да се направи Савет или Тело које би се бавило само теоријским приступом, него радне групе које би имале оперативну моћ да решавају конкретне проблеме и утичу на доносиоце одлука;
- Направити предвидљиве програме и мере за унапређења села по моделу осовина ЕУ;
- Спровођење мера и одређивање корисника чинити на непристрасан начин;
- Вршити стални мониторинг и евалуацију мера користећи ЕУ методологију већ у овој фази.

На регионалном нивоу треба издвојити Секретаријат за пољопривреду Аутономне Покрајине Војводине, који има сопствени буџет намењен подршци мерама руралног развоја, али не и јасну стратегију, дефинисане мере и капацитет за спровођење мера. Услед специфичности пољопривреде и подручја, Покрајина Војводина треба да преузме јаснију и значајнију одговорност за развој пољопривреде и села, али искључиво обезбеђујући инвестициона средства за рурални развој, а не и за тржишне мере.

Једна од најважнијих институција која има активну улогу у руралном развоју и од које већином зависи даљи развој пољопривредне производње и живота на селу, а која може финансијски партиципирати у развојним иницијативама, јесте локална самоуправа. Општине у Србији имају незнатне ингеренције и скромне буџете. Међутим, општина пољопривредницима и осталим становницима представља први и често једини контакт са органима власти. Зато је она место у које људи долазе да се информишу, траже помоћ, пожале. Наравно да постоји стални сукоб између жеља и могућности. Жеље су дефинисане потребама које су велике, док су могућности ограничене буџетом који

је по правилу скроман. Зато је важно да се максимизира учинак. Да би се то урадило важно је:

- Стратешко дефинисање подршке пољопривреди / руралном развоју;
- Институционално дефинисање подршке пољопривреди / руралном развоју оснивањем одељења у општини, Агенције за рурални развој, препуштање надлежности регионалној развојној агенцији...;
- Програмско дефинисање подршке пољопривреди / руралном развоју;
- Дефинисање буџета за спровођење;
- Изграђивање капацитета за спровођење.

Транспарентне процедуре и непристрасан одабир најбољих корисника основ су успешног програма подршке руралном развоју

Није довољно само оформити институцију. Важно је колики је њен капацитет и какве су процедуре за спровођење, нарочито тамо где се бирају корисници и деле грантови, као што је то у случају мера подршке руралном развоју. Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде је започело са издвајањем средстава за рурални развој почевши од 2004. године. Већ 2006. године 32% агарног буџета је било намењено мерама руралног развоја, а додатно око 11% подршци дохотку за некомерцијална газдинства и 20% за кредитну подршку. Тада су постојале две велике групе мера: прве, где је био фокус на инвестицији, и други, са фокусом на корисника. Средства су се додељивала на основу конкурса, а одабир корисника вршио се на основу бодовања. Почевши од 2007. па до 2012, сваке године мере руралног развоја се смањују и постају непредвидиве, јер се никад не зна колико је средстава намењено, када ће бити објављен конкурс и колико ће трајати.

Зато тренутно развијен систем подршке руралном развоју суштински треба да се мења јер је неефикасан, у веома малој мери подстиче инвестиције, нема такмичарску компоненту, има пуно процедуралних недостатака и тешко га је контролисати, а утисак је да га многи злоупотребљавају... Непходно је успоставити нови систем подршке руралном развоју у Србији који ће бити заснован на следећим принципима:

- Буџет за овај тип мера требало би да буде повећан колико год је то могуће;
- Увести систем одабира корисника где ће потенцијални корисник унапред знати да ће бити подржан и у којем укупном износу. Одабир би требало да буде заснован на транспарентним и квантификованим критеријумима;
- Увести LFA подручја у којима би се обезбедио већи ниво подстицаја;

– Одређене мере мање вредности где је фокус на инвестицији (подизање засада, системи за наводњавање, музике, лактофризи...) поједноставити тако да се врши аутоматска рефундација одређеног дела трошка после достављања рачуна;

– Акцент ставити на велике инвестиције (складишта, силосе, прерадне капацитете...) који ће имати посебну пажњу и бити сматрани „државним пројектима“;

– Значајан удео у инвестицијама треба да има рурална инфраструктура, била она пољопривредна (системи за наводњавање, пољски путеви, пијаце, велетржнице и сл.) или социјална (водоводи, канализације, електро мреже...). Министарство треба да обезбеђује само део средстава, док општине и МЗ треба да аплицирају на конкурс. Један од основних критеријума за подршку треба да буде ниво улагања од стране локалног нивоа. Овај тип подршке треба да буде основа сваког локалног програма подршке пољопривреди и руралном развоју, а не тржишне мере;

– По могућству инвестициону подршку везати за банкарске кредите тако да се направи споразум са банкама о заједничким пројектима;

– Развити посебне мере подршке које ће имати за директан циљ унапређење структуре газдинстава и основних ресурса (повећање величине поседа, унапређење квалитета земљишта, укрупњавање парцела, мелиорације...);

– Избећи преклапања са подршком коју обезбеђује ЕУ кроз IPARD фонд.

Одређивање корисника за различите мере је од кључне важности за успешан програм подршке руралном развоју. Сви се неоспорно слажу са овим, али ово је и један од највећих проблема у земљама са неизграђеним државним апаратом, правним системом и високом корупцијом. У основи постоје два случаја приликом одабира корисника:

– Први, када уопште није важно ко је корисник, него нам је важна његова инвестиција. Теоријски, овако би требало да буде увек и да сви потенцијални корисници имају исте услове, били они највећи или најмањи, богати или не, у граду или селу. Ипак, најчешће то није тако, него се на то

ко је корисник не гледа уколико је то инвестиција која је: (1) од велике важности за земљу и зна се да ће бити од користи дуж целог тржишног ланца (прерадни и складишни капацитети, лабораторије...), (2) инвестиције мале вредности, а велике потребе, где селекција корисника изазива само додатни трошак и напор администрације (системи за наводњавање, рол балерке, музике);

– Други, где се покушава, до одређене мере, таргетирати најпожељнији корисник – млада особа, жена, а у подручју са неповољним условима за бављење пољопривредом неко ко је пољопривредно образован, почетник или већ искусан пољопривредник...

Искуства показују да је најбоља комбинација модела отварање три линије грантова: (1) која подржава велике, а значајне пројекте од неколико стотина хиљада евра; (2) која је прилагођена средњем пољопривреднику који треба да постане већи; (3) која је окренута малим, а значајним инвестицијама. Код случаја 1 и 3 требало би да није битно ко је корисник.

На крају, основни услов који дефинише корисника је његова спремност за улагање остатка средстава (50-80% укупне инвестиције).

Обично се дефинише сет основних критеријума које корисник треба да испуни, као што су: да је регистрован, да је измирио све дугове према држави, да је до сада испуњавао све законске услове и сл. Поред тога, дефинишу се специфични услови за сваког од корисника (табела 11).

Додатно се за сваку од специфичних инвестиција могу дефинисати и специфични услови: власнички или уговорни лист, дозволе за сакупљање биља из природе, одређени број постојеће производње (за хладњаче) и сл.

Табела 11: Специфични услови за одабир корисника за програм подршке руралном развоју

Корисник средстава	Критеријуми
Носилац пољопривредног газдинства	Да једини приход има од пољопривреде, што доказује тиме да је на дан подношења захтева за добијање подстицајних средстава на-вршио најмање једну годину стажа осигурања у својству осигураника - пољопривредника, у складу са законом којим се уређује пензијско и инвалидско осигурање.
Земљорадничке задруге и удружења	Да је регистровано најмање 6 месеци пре објављивања конкурса. Структуру одлучивања у складу са задружним правилима (демократичност, отвореност, једнакост, ...).
Јединице локалне самоуправе	Одлука о сагласности локалне самоуправе о заједничком улагању средстава аграрног буџета и буџета локалне самоуправе. Предложена инвестиција је део приоритетних активности из стратешког плана.

Табела 12: Мониторинг и евалуација

Ставка	Мониторинг	Евалуација
Учесталост	Континуирано, редовно	Повремено
Главна активност	Праћење / надзор	Процена достигнућа
Основна намена	Побољшање ефикасности, побољшање плана рада, одговорност	Побољшање ефикасности, утицај, будуће програмирање
Фокус	Инпути, резултати, процес, планови рада	Ефикасност, релевантност, утицај, економичност...
Извор информација	Запажање и дискусија на терену, прогрес репортс, брзе процене	Исто као мониторинг уз додатна истраживања и студије
Предузете од стране	Министарства, менаџера пројекта, заједнице, супервизора, финансијера, итд.	Министарства, менаџера пројекта, заједнице, супервизора, финансијера, независних консултаната, итд.

Дефинисање приоритета, ефикасно спровођење конкурса, мониторинг и евалуација

Дефинисање приоритета је од изузетне важности приликом дефинисања мера подршке руралном развоју, јер, као и код већине других мера подршке, постоје бројни ефекти који утичу на ефикасност коришћења средстава. Суштински, може се имати широк приступ који у потпуности препушта корисницима (пољопривредницима, предузетницима, локалним самоуправама, месним заједницама) одлуку у шта да инвестирају, при чему се одређује исти ниво подршке за све инвестиције. Ово је, иако економски утемељенији, значајно ређи приступ. Други приступ је када се излистају предмети и активности које ће бити подржане, на основу одређених оцена да је то најпотребније, па/или се додатно и одреде различити нивои подршке за одређене инвестиције. Ово је најчешће коришћен приступ, иако се тада често јавља економски „ефекат замене“, који подразумева да се корисници одлучују за улагања у подржану инвестицију уместо у ону у коју они имају највећу веру, знање и предиспозиције за успех.

Спровођење конкурса има своје бројне елементе и фазе као што су: припрема и дистрибуција образаца, објављивање тендера, унос података у базу, бодовање и припрема за комисије, евалуација и одабир корисника, издавање решења, уговарање, архивирање, мониторинг и евалуација. Поред тога, мора се дефинисати финансијски и временски оквир, али и обезбедити адекватно људство и ИТ подршка.

Мониторинг (праћење) је континуиран процес који се користи за одређивање процене у којој мери се интервенција или пројекат ефикасно спроводе на различитим нивоима и по којој цени. Мониторинг би требало спроводити редовно (месечно, квартално и сл.) и да свим учесницима буде јасно који ће се индикатори пратити, као и како ће се информација сакупљати и користити. Сврха праћења је:

– Да стално унапређује управљање и резултате програма подршке РР;

– Да се побољша процес и да се предузму корективне мере уколико постоје недостаци или ограничења;

– Да се прати напредак и промена која се јавља током времена у инпутима, процесу и учинку путем вођења евиденције и редовног извештавања;

– Помоћ да се утврде области које захтевају веће напоре;

– Помоћ финалној евалуацији мера подршке РР.

Евалуација (процена) је скуп активности које су осмишљене да би се одредила вредност одређеног програма, интервенције или пројекта, односно да повежу одређене резултате директно са интервенцијом. Сврха евалуације је да измери ефекте / резултате и утицаје програма на основу постављених циљева како би помогла доношењу одлука током имплементације пројекта и побољшала будуће пројекте. То такође подразумева детаљне анализе ефикасности програма израчунавањем у којој су мери испуњени задати циљеви и задаци.

Специфичности евалуације РР су бројне и развијени су посебни алати и индикатори који су њен саставни део. Ипак, оно што је чини јединственом и компликованом јесу специфични ефекти приликом евалуације мера РР, а који су јачи чест и изражени. Неки од основних ефеката јесу:

– **Counterfactual situation** (Ситуација супротстављених чињеница) – Разлика између онога што је дошло након интервенције и оног што би било у одсуству интервенције.

– **Dead-weight effects** (Инвестирао би и без подршке) – У којој мери инвестиције зависе од програма подршке? Како би велики део инвестиција био реализован када не би добили подршку?

– **Substitution effects** (Ефекат субституције) – Да ли сам нешто друго планирао, али сам се због субвенције одлучио да радим оно што ми мање одговара, а подржано је?

– **Displacement effects** (Ефекат размештања) – Да ли би се пројекат реализовао негде другде?

– **Leverage effects** (Снага полуге) – Да ли програмом побољшава приступ националном кофинансирању?

8.4.

Добро искористити претприступне ЕУ фондове

IPARD није само новац за прилагођавање
него и школа за оспособљавање

На почетку увек иде тешко,
али се на крају сав новац потроши
– осим у случају Бугарске и Румуније

Не поновити грешке других земаља

Домаћа политика може много
да помогне, али и да одмогне

Администрација – како домаћа тако
и она у ЕУ зна да буде велика препрека
успешном коришћењу претприступних средстава

Корисници и пословно окружење
– недовољно средњих произвођача
који послују у полусивој економији ограничава
коришћење средстава намењених руралном развоју

Хрватска није научила ни из сопствених
грешака, а хоће ли Србија моћи из хрватских?

Пред Србијом је велика могућност,
али и изазов при коришћењу IPARD фондова

Онај ко не планира – планира неуспех

Када се ради на брзину, грешке су неминовне

Први конкурс је изузетно важан

Приближавање Србије ЕУ отвара нове могућности за рурална подручја. Те могућности директно зависе од спремности администрације да се прилагоди ЕУ систему планирања и имплементације мера за развој руралних подручја и оспособљености руралног становништва да те мере и могућности користи. Да ли је српска администрација спремна, а грађани оспособљени да искористе ове могућности, питање је на које би било тешко у овом моменту дати позитиван одговор. Искуства нових ЕУ чланица, нарочито Хрватске (чија је ситуација најсличнија оној у Србији) у претприступном прилагођавању представљају корисна упутства за Србију. Због значаја који IPARD фондови потенцијално могу имати на руралне пределе и пољопривреду Србије, због тога што се тако мало зна о њима, а толико се пуно очекује од њих и због тога што је боље учити на туђим искуствима, у овој студији (нарочито у наредном поглављу) посебна пажња биће посвећена искуствима ЕУ чланица у коришћењу претприступних фондова намењених руралном развоју и то посебно кроз призму хрватског искуства.

IPARD није само новац за прилагођавање него и школа за оспособљавање

Када је започето с програмом SAPARD⁶² за групу од 10 земаља кандидата (од којих ће њих осам постати чланице ЕУ у мају 2004. године), Хрватска само што је доживела смену власти. Нова Влада је те 2000. године најавила снажнију европску оријентацију, а убрзо је склопљен и Споразум о стабилизацији и придруживању са ЕУ. Из хрватске перспективе могло се посматрати како већина чланица тадашње ЦЕФТЕ спроводи завршне припреме за чланство. Могло се пратити како се, између осталог, користе средства претприступне помоћи ЕУ намењена пољопривреди – а управо је то била главна улога SAPARD фонда.

У преговорима са земљама потенцијалним чланицама могло се рећи да ЕУ користи механизам штапа и шаргарепе. „Штапови“ су све оно што је потребно да се мења у земљи приступници како би се прихватиле правне тековине ЕУ (о овоме по правилу и нема преговора), док је „шаргарепа“ све оно привлачно, све оно што је награда. **Највећа и**

најсочнија шаргарепа у пољопривредним преговорима био је SAPARD, а од пре неколико година IPARD. Показало се да, иако није увек и за све била најукуснија, та шаргарепа је била јако цењена и да је заиста јако пуно помогла свим земљама кандидатима. Била је омиљена међу политичарима и њом су махали својим пољопривредницима и јавности, чак и кад су искуства била болна. Хрватска је у томе савршен пример из кога би Србија могла да извуче поуке.

SAPARD је по много чему јединствен. То је први програм Заједнице намењен кандидатима за чланство који се у потпуности спроводи децентрализовано. То подразумева претходну акредитацију тела укључених у спровођење и организацију система у земљи која прима помоћ, који ће гарантовати транспарентно трошење новца европских пореских обвезника.

Током спровођења SAPARD-а показаће се да је било примера како то трошење и није било онако како се приказивало пореским обвезницима⁶³. На жалост, примери земаља из круга проширења ЕУ из 2007. године су то најбоље илустровали. То је с једне стране бацило малу сенку на овај програм, а с друге то је био путоказ за побољшање процедура које ће се уводити у IPARD⁶⁴ програму, заправо новој и освеженој верзији SAPARD-а.

Основни циљ овог програма је да се допринесе решавању проблема структурних прилагођавања у пољопривредном сектору и руралним подручјима ради јачања конкурентности у односу на тржиште Европске уније, као и повећање квалитета живота у руралним подручјима. Истовремено, важан циљ SAPARD-а је да се подрже припреме у земљи – будућој чланици за спровођење правних тековина Европске заједнице (*acquis communautaire*) на подручју Заједничке пољопривредне политике (ЦАП) кроз правно, административно и институционално оспособљавање.

Како се постиже ово претходно наведено? Први корак је израда плана SAPARD-а за вишегодишњи програмски период. Тај план одобрава ЕУ, након чега започиње спровођење. Одобрењу SAPARD плана од стране ЕУ претходи склапање Вишегодишњег уговора о финансирању којим се утврђује технички, правни и административни оквир за

⁶² Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development. Реч је о ЕУ програму претприступне помоћи пољопривреди који је у финансијском периоду 2007–2013 замењен IPARD-ом.

⁶³ Историја Заједничке пољопривредне политике уједно је и историја проневера новца пореских обвезника. У последњој деценији то је просечно нешто мање од 300 милиона евра годишње откривених проневера, и то само у подручју прорачунски најиздашније подршке, а то су директна плаћања. У том смислу и SAPARD није изузетак, али одмах треба уочити да је систем контроле страховито усавршен. Завршни ревизијски налази за Хрватску потврђују како нису забележене проневере, односно није било никаквих пенала за државу како је то нажалост било у последњем кругу проширења ЕУ. Неки аналитичари су злурадо коментарисали како је у Хрватској ствар за кориснике закомпликована до те мере да су они једноставно одустајали и од пријава, па је огромна количина новца остала неискоришћена, али је барем администрација добила признање да није било никаквих злоупотреба. Другим речима, операција је успела, а пацијент није преживео.

⁶⁴ Instrument for Pre-Accession Aid for Rural Development (IPARD) – у суштини је SAPARD другачијег назива, прилагођен новом јединственом оквиру за претприступну помоћ за раздобље 2007–13. С обзиром на динамику приступног процеса ЕУ у време прелаза из једне у другу финансијску перспективу, остаће забележено да је Хрватска једина земља кандидат која је примењивала и SAPARD и IPARD. То се нажалост показало као отежавајућа околност због бројних процедуралних промена које су успоравале спровођење овог програма.

спровођење SAPARD програма. Што то значи? То значи да ЕУ жели да се осигура, у форми међународног уговора, да ће земља кандидат (прималац помоћи) учинити све што је потребно како би се заштитио финансијски и други интерес ЕУ. **А то пре свега значи спремност кандидата да поштује строга правила надзора и контроле, као и да са своје стране учествује у суфинансирању програма.** Правило је да то учествовање кандидата износи једну четвртину укупне јавне помоћи. Међутим, та јавна помоћ је различита у зависности од врсте мера. Никада није нижа од 50% прихватљивих трошкова (што је уједно најчешћи удео јавне помоћи), док за поједине мере удео јавне помоћи може да износи чак до 100%.

Од 15 расположивих мера⁶⁵ укупно је било 13 мера увршћених у програме 11 земаља кандидата који су се спроводили до 2009. године:

1. Инвестиције у пољопривредна газдинства,
2. Унапређење прераде и маркетинга пољопривредних и рибљих производа,
3. Унапређење капацитета за контролу у подручју квалитета, ветеринарства и заштите здравља биља, као и квалитета хране и заштите потрошача,
4. Производне методе у пољопривреди у циљу заштите околине и очувања пејзажа,
5. Диверзификација привредних активности,
6. Успостављање произвођачких организација,
7. Обнова и развој села и заштита руралне баштине,
8. Унапређење земљишне политике и репарцелизација,
9. Стручно усавршавање,
10. Развој и унапређење руралне инфраструктуре,
11. Управљање водним ресурсима у пољопривреди,
12. Шумарство (пошумљавање, инвестиције, прерада и маркетинг производа шумарства),
13. Техничка помоћ.

Спровођење SAPARD/IPARD програма не може започети пре него што се акредитована тела укључе у спровођење, а потом направи и акредитација мера које се налазе у програму. Добра ствар је то што акредитација не мора бити спроведена истовремено за све мере.

То значи да се са неким мерама за које је акредитација спроведена може започети са спровођењем без чекања да све остале мере буду акредитоване. Искуство земаља које су спроводиле SAPARD показује да су само Чешка и Словачка (обе по 10 мера) и Словенија (5 мера) успеле да за време трајања програма акредитују све оно што су у плану предвиделе⁶⁶.

Сви SAPARD планови за групу од 10 земаља (осим, наравно, Хрватске која тада није ни била кандидат за чланство), одобрени су унутар периода од два месеца (од октобра до децембра 2000. године). Ипак, томе је претходила озбиљна припрема и израда плана у сарадњи с домаћим партнерским организацијама и стручњацима Европске комисије. Тај процес је, по правилу, трајао дуже од годину дана.

Стога се може рећи да су сви кандидати за чланство имали исти старт, али да нису сви трку водили и завршили на исти начин⁶⁷. Неки су кренули муњевито, неки нешто спорије, али се са одобравањем средстава корисницима нигде није почело пре средине 2002. године (у најбољем случају, након 18 месеци). Зато је јако релативна ствар говорити о укупном времену спровођења SAPARD-а по појединим земљама. Основно правило (n+3) каже да се новац из једне програмске године може трошити још наредне три. До истека те треће додатне године морају бити поднети захтеви за исплате и спроведене контроле како би расположива средства била искоришћена.

⁶⁵ Council Regulation (EC) No 1268/1999. Од наведених мера само су прве две акредитоване и примењиване у свих 11 држава, а њихов удео у укупно исплаћеним средствима је 52%, односно чак 59% (без Румуније).

⁶⁶ Све остале земље су биле мање успешне, иако је то релативна оцена с обзиром на различит број мера које су предвиделе и специфичности које су у спровођењу имале. Естонија и Мађарска су акредитовале по 6 од 9 мера, у Литванији је акредитовано 7 од 8, а у Летонија 7 од 9 мера из плана, Пољска је акредитовала 6 од 7 мера, Бугарска 9 од 11 мера, Румунија 10 од 11 мера, а Хрватска само 2 од 4 предвиђене мере.

⁶⁷ Остале забележено да је Бугарска била прва земља која је акредитовала SAPARD Агенцију за плаћање. Иронија је што ће упркос тој брзини акредитације Бугарска завршити на зачељу по укупној искоришћености средстава SAPARD (72%). Притом је Бугарска постигла још један неславни рекорд – највећу стопу злоупотреба у коришћењу средстава.

С обзиром на различито време уласка у Унију, различито је било и трајање програма за поједине кандидате. Државе које су постале чланице 2004. године имале су нешто више од шест година за имплементацију (до краја 2006.), а Бугарска и Румунија девет година (до краја 2009.) од доношења плана. С друге стране, Хрватска је за једну програмску годину SAPARD-а имала на располагању око три и по године, након чега јој је омогућено коришћење IPARD-а.

Европска унија је путем SAPARD програма наведеним земљама ставила на располагање приближно 3,12 милијарди евра⁶⁸. Нешто више од половине тог износа отпада на две најмање развијене: Бугарску и Румунију. Данас се тачно може утврдити колико су у спровођењу SAPARD-а биле успешне све земље које су у међувремену постале чланице. Преостаје да се то утврди и за Хрватску. Али, прве анализе

за нашег западног суседа су доста поражавајуће. Након шест година примене SAPARD/IPARD програма, Хрватска је на зачељу у поређењу са свим земљама из претходна два круга проширења.

Укупна искоришћеност за три програмске године (што је упоредиво са свим земљама осим Бугарске и Румуније) износила је мање од 19%. Под претпоставком да идуће четири програмске године IPARD-а (2009-12) буду искоришћене са 110% (ово је теоретски могуће због већ добијеног аванса средстава на почетку програма), Хрватска ће тек да буде последња на листи по проценту искоришћености (тј. Бугарска са 72%). Знајући да је тек скроман напредак остварен у првој половини 2012. године, доста је храбро тврдити да је такав расплет догађаја могућ. Међутим, како би се рекло у народу – нада умире последња.

Табела 13: Алокација и коришћење SAPARD и IPARD средстава у НЗЧ

Преко 3 милијарде еура је потрошено на 39.000 пројеката финансираних кроз SAPARD и IPARD фонд

Извор: Систематизација аутора на основу ЕУ докумената

Земља	Средства (милиона ЕУР)							Пројекти (број)				Просеч. вред. ЕУ потпоре у ЕУР
	Алоцирано				Искориш- ћено	%	Враћено у ЕУ	Број пријава	Угово- рено	Реали- зовано	%	
	Год	%	Укупно	%								
Чешка	30,93	4,2	92,79	3,0	92,78	100	0,01	3.000	1.685	1.495	88,7	62.059
Естонија	17,01	2,3	51,04	1,6	50,65	99,2	0,4	1.832	1.531	1.062	69,4	47.691
Мађарска	53,35	7,2	160,04	5,1	159,96	100	0,01	8.828	2.640	2.575	97,5	62.121
Летонија	30,63	4,2	91,88	2,9	87,29	95,0	4,6		1.808	1.702	94,1	51.286
Литванија	41,82	5,7	125,45	4,0	125,34	99,9	,1	1.222	866	827	95,5	151.558
Пољска	236,47	32,1	709,41	22,7	708,66	99,9	0,7	31.112	24.457	22.775	93,1	31.116
Словачка	25,64	3,5	76,92	2,5	76,90	100	0,0	1.306	906	893	98,6	86.119
Словенија	8,88	1,2	26,65	0,9	26,65	100	0,0	958	562	559	99,5	47.672
ЕУ 8	444,73	60,3	1.334,18	42,8	1.328,22	99,6	5,9	48.258	34.455	31.888	92,5	41.653
Бугарска	74,12	10,1	444,75	14,3	320,22	72,0	124,5		2.626	2.600	99,0	123.161
Румунија	193,30	26,2	1.159,79	37,2	.009,01	87,0	150,7		4.451	4.374	98,3	230.684
ЕУ 2	267,42	36,3	1.604,53	51,4	1.329,23	82,8	275,3		7.077	6.974	98,5	190.598
ЕУ 10	712,15	96,5	2.938,71	94,2	2.657,46	90,4	281,2		41.532	38.862	93,6	68.382
PX: SAPARD	25,00	3,4	25,00	0,8	12,08	48,3	12,9	139	49	37	75,5	326.572
PX: IPARD	25,55	3,5	51,10	1,6	2,29	4,5	25,8	390	108	14	13,0	163.286
САП/IPARD	25,37	3,4	76,10	2,4	14,37	18,9	38,7	529	157	51		281.748
ЕУ 10 + PX	737,52	100	3.014,81	100	2.671,83	88,6	319,9		41.689	38.913		68.662

68 Искључиво за Хрватску и средства IPARD-а за раздобље до 2012. године

На почетку увек иде тешко, али се на крају сав новац потроши – осим у случају Бугарске и Румуније

Општа је оцена да су углавном све државе биле веома успешне у спровођењу SAPARD-а. Не рачунајући Бугарску и Румунију, само једна земља има искоришћеност мању од 99%, а то је Летонија (95%). Почетак је у свим државама био тежак, најпре се бележи врло мали број одобрених пројеката. Проласком времена тај број је растао, дословно по експоненцијалној стопи. На крају је збир реализованих пројеката завршио на нешто мање од 32 хиљаде за ЕУ-8 при чему је сасвим логично највећи број пројеката реализован у Пољској, као највећој земљи (нешто више од 71% у тој групи).

У Бугарској и Румунији, које су имале три године дужи период за спровођење, реализовано је нешто мање од седам хиљада пројеката. Прва ствар која се уочава је да је просечна вредност реализованих пројеката у ове две земље готово пет пута већа од просечне вредности за ЕУ-8. Главни разлог је већи број пројеката руралне инфраструктуре, посебно у Румунији, а за такве пројекте је по правилу потребно више времена (сложена процедура јавне набавке коју спроводе органи јединице локалне самоуправе).

Друга ствар која би се могла закључити је то да са сваким кругом проширења ЕУ опада степен искоришћености овог основног претприступног програма за помоћ пољопривреди. У позадини су два основна разлога. Први је мања припремљеност кандидата (што би се на језику бирократа рекло *слаб апсорпциони капацитет*). Други и можда важнији је пуно захтевнија процедура, која је већ на примеру Бугарске и Румуније у последњим годинама примене била донекле пооштрена. Али, право значење те строжије административне процедуре су на примеру IPARD-а искусиле (и још се и данас са тим суочавају) Хрватска, Македонија и Турска⁶⁹.

Реално је очекивати да ни на примеру Србије неће бити ублажавања критеријума. Међутим, могуће је да буде нешто већа лепеза прихватљивих улагања него што је то имала Хрватска, која је доста ствари финансирала сопственим новцем, што се баш није показало као најмудрији, а ни као најекономичнији потез.

Не поновити грешке других земаља

Програмом су у Хрватској биле утврђене следеће четири мере:

Мера 1: Унапређење квалитета производа, смањивање трошкова производње, повећање конкурентности, модернизација система производње, смањивање загађења околине, као и достизање хигијенских, ветеринарских и еколошких стандарда ЕУ;

Мера 2: Модернизација погона за прераду пољопривредно-прехрамбених производа, унапређење управљања отпаcima животињског порекла, повећање конкурентности на тржишту и достизање хигијенских, ветеринарских и еколошких стандарда ЕУ;

Мера 3: Развој и унапређење основне инфраструктуре за стимулисање привредних и друштвених активности у руралном подручју, као и унапређење руралне популацијске ситуације у охрабривању становништва да остане и/или се врати на рурална подручја;

Мера 4: Осигуравање техничке помоћи за спровођење SAPARD програма у виду ангажмана страних стручњака, спровођење информативних и рекламних активности, одржавања семинара, студијских путовања и друге подршке везане за едукацију.

Расположива средства износила су укупно **33,33 милиона** евра, од чега је удео средстава ЕУ износио 25 милиона евра. Од планиране четири мере, на крају су акредитоване само прве две, док су средства за мере 3. и 4. накнадно расподељена на мере 1. и 2. Очекивало се да ће бити суфинансирано укупно 160 пројеката у оквиру те прве две мере. Такав план је направљен пре него што је у трећој години спровођења SAPARD-а спроведена реалокација средстава с позиције мера за које је оцењено да неће бити ни акредитоване.

⁶⁹ Строжа процедура у IPARD-у довела је до одређених апсурда. Као илустрацију наводимо пример техничке помоћи која се увек акредитује међу првим мерама. Међутим, још ни до средине 2012. (претпоследње године текуће финансијске перспективе), ова мера није акредитована ни у Хрватској нити у Македонији, а ни у Турској. Апсурд је у томе што је смисао техничке помоћи да се управо у раној фази спровођења програма помогне корисницима и администрацији у даљем успешном спровођењу.

Међутим, уследило је отрежњење и приземљење које најбоље осликавају подаци који следе. Укупно је, и то током четири конкурсна круга, пристигло само 139 захтева. Од тога је уговорено 49 пројеката, а реализовано само 37, значи у просеку једва десетак пројеката годишње. Завршни проценат искоришћености расположивих средстава јавне помоћи из SAPARD-а износи тек нешто више од 48 посто. Тако се Хрватска, још увек не верујући и не схватајући шта јој се десило, трајно опростила с приближно 13 од достављених 25 милиона евра из ЕУ благајне.

Мало детаљнија анализа пристиглих захтева показује да је чак 30 посто пријава већ у старту одбачено, јер су или биле непотпуне или су стигле ван рока. Идућих 28 посто пријава одбијено је након административне контроле и контроле на терену. То значи да је преостало само 49 захтева који су дочекали уговарање. Међутим, чак 20 посто од тих уговорених пројеката је касније поништено. Тако се на крају дошло до поменутог броја од само 37 исплаћених пројеката (тј. десетак пројеката годишње!).

У односу на иницијално тражена средства помоћи од стране пољопривредника и прехранбене индустрије, на крају је исплаћено мање од једне трећине. Другим речима, од тражених скоро 50 милиона евра из SAPARD-а на крају је исплаћено једва 16 милиона евра.

Који су разлози дебакла SAPARD-а у Хрватској? Одговоре треба потражити на следећим адресама: (1) домаћа политика, (2) администрација (домаћа и ЕУ), (3) корисници, (4) пословно окружење.

Изван овог четвороугла главних разлога за подбачај искоришћености SAPARD-а изгледа да се донекле може применити и логика *здрог разума*. Та логика каже да су Хрватској у том тренутку на располагању била једноставно пуно већа ЕУ средства него што су биле потребе – с овим се, наравно, никада не би сложили ни домаћи политичари, ни корисници, а ни јавност.

Домаћа политика може много да помогне, али и да одмогне

За непристрасног посматрача тешко је разумљиво да је Хрватска спроводила систем подршке руралном развоју преко националног модела капиталних улагања на начин који је био директна конкуренција SAPARD програму. Штавише, то је трајало све време спровођења SAPARD-а, а негативни ефекти су се осећали већ у почетним годинама IPARD-а, чак и након што је на притисак из Брисела, крајем 2009, обустављен домаћи модел капиталних улагања⁷⁰.

	Број пројеката	Износ улагања	Износ потпоре	Удео према примљеном
Прихваћено	139	833.649.639,31	361.022.543,86	100,00
Одбачено	47	251.379.705,91	108.313.162,19	30,00
Непотпуна пријава	40	211.403.655,03	90.554.448,44	25,08
Пријаве изван рока	7	39.976.050,88	17.758.713,75	4,92
Одбијено	43	243.824.685,26	101.563.999,41	28,13
Административна контрола	31	188.594.525,45	81.070.230,73	22,46
Контрола на терену	12	55.230.159,81	20.493.768,68	5,68
Пре уговарања	7	39.070.936,77	12.679.738,66	3,51
Пре плаћања	5	16.159.223,04	7.814.030,02	2,16
Уговорено	49	338.445.248,14	151.145.382,26	41,87
Поништени уговори	12	54.079.570,38	26.774.203,68	7,42
Важећи уговори	37	284.365.677,76	124.371.178,58	34,45
Исплаћено	37	237.124.456,25	117.234.384,63	32,47

Табела 14:
Финансијски подаци о коришћењу SAPARD средстава у Хрватској

Хрватска је уговорила само 42% средстава, а реализовала само 35% од укупно одобрених SAPARD средстава

Извор:
Министарство пољопривреде РХ уз систематизацију аутора

⁷⁰ Занимљиво је да још ни средином 2012. нису исплаћена сва дуговања корисницима националних мера капиталних улагања за које де факто није било новаца у буџету претходних година, али су се неодговорно и популистички стварале обавезе за неки будући буџет.

О чему је реч? Просто се радило о могућности избора крајњих корисника између две наизглед исте ствари. На једној се страни налазио доста захтевни SAPARD, а на другој страни великодушни програми капиталних улагања, финансирани из националног буџета⁷¹.

Из перспективе хрватског пољопривредника ствар је била кристално јасна. Радије су одлучивали да аплицирају за национална средства која су у том тренутку изгледала непресушна, па макар због великог интересовања морали да чекају неко време пре него би им средства била одобрена⁷². На другој страни су остали, чини се, они који су свесно изабрали знатно тежи пут – а то је апликација за SAPARD. Наравно, многи су се покајали кад су видели да се још увек релативно лако долази до средстава које је у целини осигуравао домаћи буџет, али је за многе било прекасно – изгубили су и једно и друго⁷³.

Ограничења државног буџета су значајно успорила исплате средстава за програме домаћих капиталних улагања. Период чекања након завршетка програма и улагања попео се врло брзо на више од 15 месеци. С друге стране, гомила новца из ЕУ благајне чекала је да буде потрошена, али једноставно није било захтева, а за многе потенцијалне кориснике који су били уљуљкани благом домаћом процедуром било је прекасно. Они више нису ни могли, а ни знали да се пребаце на SAPARD. Зато је, по нашем суду, утицај домаће политике на лошу искоришћеност SAPARD-а био пресудан – оценили бисмо да је најмање 40% допринос лоше политике укупном подбачају у спровођењу SAPARD-а.

Администрација – како домаћа тако и она у ЕУ зна да буде велика препрека успешном коришћењу претприступних средстава

Други на листи *криваца* је администрација. Погрешно би било терет одговорности пребацити искључиво на (не)способност домаће администрације. Њен је удео већи, али постоји велики део *кривице* и на страни администрације Европске комисије. Наравно, под тим се не подразуме-

мева захтев да процедуре за спровођење буду постављене пуно ригорозније него у случају земаља пре Хрватске. Било је напросто очекивано да ће се нека негативна искуства из претходних ревизија превалити у виду препорука *унапређења процедуре* на првог идућег, а то је била Хрватска. Администрација Европске комисије је одговорна што је допустила да се у поступку акредитације догађају неоправдана и то вишемесечна кашњења у појединим процедуралним корацима службених тела ЕУ. Та су кашњења потом доводила до битно краћих рокова за ефективно спровођење.

Додатно, од стране ревизора Европске комисије се понекад инсистирало на документима који нису уобичајени у стварном пословном свету⁷⁴. Крајње проблематичан био је и захтев ревизора ЕК да Хрватска у спровођењу програма изради базу референтних цена практично свега оног што је био предмет набавке. То је морало бити направљено да би се програм наставио, иако такву базу данас нема скоро ниједна земља чланица. Но, можда највећи приговор бирократама ЕУ јесте стална измена процедура за време спровођења програма, као и њихова међусобна неусклађеност, што је изазивало највећу фрустрацију. Стручњаци за програмирање би рекли једно, а ревизори би рекли друго. Програм је стајао у месту, а време је неповратно истицало.

Међутим, примера који потврђују одговорност домаће администрације ипак је нешто више – у најкраћем, прекруте процедуре у пријави и одобрењу захтева, као и недовољно добра комуникација и информисање потенцијалних корисника. Закупљеност изразом поузданих процедура, и у том смислу импресионираност властитом одговорношћу, довела је до нечега што и теорија јавне управе препознаје као велику бољку. То је превелика нормираност и крутост која је на овом хрватском примеру доживела критике чак и од стране ЕУ бирократа.

Додатно, у односу на ионако врло строге захтеве које је поставила ЕК, хрватска администрација је и сама пуно учинила да *отежа* ствар и себи и корисницима. На пример, као услов су постављани критеријуми финансијске успеш-

⁷¹ Та великодушност се огледала како у износима расположивих средстава (отприлике четири пута већим на годишњем нивоу него што је био SAPARD фонд), тако још више у веома једноставној процедури за одобравање средстава. Дословно, захтев од пар страница могао је бити довољан за подршку од 100.000 евра. Па у чему је проблем, неко би могао добродушно да се запита? Зар није циљ да корисници имају што једноставнију процедуру? Међутим, чињеница је да постоје битне разлике у интерпретацији тога шта то прикладна процедура. У овом тренутку ћемо се задржати на оцени да процедура треба да буде што разумљивија крајњим корисницима, да треба да буде спроводива и да би требало да буде што једноставнија за кориснике. Но, такође је јасно да морају да постоје и поуздани механизми контроле који би спречавали злоупотребе трошења јавног новца. То се тешко постиже ако је укупна документација којом се траже велики новци тешка пар страница. Контрола је нужна, без обзира чија се средства троше.

⁷² Накнадне анкете корисника су показале да би многи од њих одмах одустали од националних мера да су знали у какву ће се ноћну мору за њих претворити то чекање исплате, понекад дуже од две године.

⁷³ У Хрватској се често може чути да је немогућност суфинансирања набавке механизације основни разлог малог броја пријава и мале искоришћености средстава и да је за то одговорна ЕК која то није допустила. Има ли онда и ту одговорности домаће политике? Не само да је има, него је вероватно она била и пресудна. Наиме, због домаћих мера подршке, које су као прихватљиви облик улагања имале и набавку механизације, ова ставка се није могла уврстити у SAPARD програм.

⁷⁴ Примера ради, од потенцијалних корисника је тражен доказ о пореклу робе издат од стране произвођача пре него је роба произведена, односно пре уговарања пројекта. Познато је да се порекло доказује након стављања робе у промет, при чему се као критеријум прихватљивости проверава пре исплате и то на темељу докумената ЕУР 1 који представљају правни стандард у спољнотрговинском пословању.

ности у пословању корисника, који су једноставно били не-премостива препрека многима да се одлуче на пријаву. У јавности се могло чути да су критеријуми финансијске успешности потенцијалних корисника били постављени као да је реч о банкама које ће се јављати на конкурс.

У првим конкурсима SAPARD-а није било могућности допуне захтева, што је значило да су у даљу процедуру улазили само они који су са формалне стране били беспрекорно припремљени. И најмањи формални недостатак значио је чекање идућег конкурсног круга. Међутим, највећи приговор је да су захтеви одбијани без да се кориснику прецизирало због чега су тачно одбијени. Разумљиво, то је изазивало фрустрацију корисника, али и непотребан губитак енергије и времена за будуће корекције, понекад и за потпуно одустајање⁷⁵.

Због свега наведеног, оцена је да збирни допринос фактора администрација лошијој искоришћености SAPARD-а износи најмање 30%. Притом је посебна одговорност била на Агенцији за плаћање као имплементационом телу, као и на ревизорима на страни Европске комисије.

Корисници и пословно окружење – недовољно средњих произвођача који послују у полусивој економији ограничава коришћење средстава намењених руралном развоју

Последњим двама категоријама (корисници и пословно окружење) приписали бисмо у подједнакој мери преостали износ субјективне и објективне одговорности. У оваквим стварима тешко је разлучити шта је старије: ко-кошка или јаје. Да ли лоше пословно окружење доприноси мањем интересовању за овај програм или такви програми не пролазе јер је лоше окружење за њихову реализацију? Одговор није ни лак ни једноставан⁷⁶.

Структурни проблеми пољопривредног сектора су заправо и разлог зашто постоје програми типа SAPARD/IPARD. Ти структурни проблеми у Хрватској (а врло вероватно и у Србији) значе да за мале кориснике (мала газдинства) и мала улагања једноставно нема пуно места⁷⁷. Стога није довољно имати добру вољу и жељу да се помогне хиљадама малих газдинстава да би њихови чланови наставили да живе у руралном простору и да би што спремнији дочекали чланство у ЕУ. Посебно је опасно када та политичка спремност да се помогне значи да се од таквих газдинстава очекује даље бављење пољопривредом.

⁷⁵ Чини се несхватљивим да је, само због тога што је код пријаве пропуштено да се достави превод неке од маргиналних информација из прилога захтева, захтев морао да чека до идућег круга, при чему је корисник морао сам да открива о чему је реч, јер нико из државне администрације није смео да помогне.

⁷⁶ Слично као и код познатог теоретског модела зачараног круга – кључних фактора који у повратној спрези утичу на константну слабију развијеност руралног простора (демографија – изолованост – едукација – радна снага).

⁷⁷ Евалуација спровођења SAPARD/IPARD показала је да су, због великих административних захтева и трошкова, програми укупних улагања испод 100.000 евра уопштени и исплативи за кориснике.

⁷⁸ Чињеница је да су многе мале кориснике одбиле високе цене консултаната у припреми пројеката, исто као што је истина да консултантима мали пројекти нису били исплативи. Међутим, проблем је у томе што су само две-три консултантске компаније успеле да остваре више од 70 посто укупно исплаћених потпора. То довољно говори да на овом подручју није било ни довољно конкуренције, а ни довољног броја оних који би понудили квалитетне услуге.

Реалност је да велики број таквих газдинстава заправо нема готово никакву шансу да успешно реализује неки од пројеката финансираних из мера претприступне ЕУ помоћи за повећање конкурентности. Биполарна структура хрватске пољопривреде, с огромним бројем малих породичних газдинстава (ОПГ-а) на једној страни и врло малим бројем снажних и потентних компанија на другој ствари, довела је до одређеног апсурда. **Наиме, за ЕК није било прихватљиво да се путем SAPARD-а помаже онима који су исувише снажни, при чему ни домаћа политика ни ЕК нису желеле у фокусу пажње оне најмање. А оних у средини једноставно није било ни приближно довољно (или су такви већ аплицирали на домаће мере).**

Другим речима, није било довољно оних који би се уклонили у нека од бројних ограничења програма: циљани број стоке по фарми пре и након улагања, ограничења складишног простора, ограничена површина за производњу у стакленицима, немогућност улагања у прераду воћа и поврћа, ограничена врста прихватљиве опреме, итд. Ову системску потешкоћу није било лако прескочити, поготово не преко ноћи. Наравно, за најмања газдинства постоје потпоре унутар руралног развоја и постоје циљане мере европске политике. Али такве нису ни биле предвиђене првим SAPARD планом, а камоли да би у тој фази такве мере биле акредитоване.

Међутим, проблем није био само у величини газдинстава и, уопштено говорећи, њиховој неприпремљености. Један од системских проблема пословног окружења је што **већина потенцијалних корисника нема легализоване пословне објекте**. То их аутоматски дисквалификује код пријаве на конкурс. Домаћи прописи који уређују ово подручје су застарели, често неусклађени и у потпуној неусаглашености са специфичностима пољопривредних објеката.

У недостатке пословног окружења може се уврстити и недовољно развијена мрежа консултаната, а још више (не)компетенција консултаната. Наиме, стручност и вештина, али и бројност оних који нуде квалитетне услуге у припреми пројеката, незаобилазна је уколико се жели постићи успех у спровођењу програма, чак много више него ценовна приступачност њихових услуга⁷⁸.

На крају, економска криза, као и поремећаји и несигурност на домаћем пољопривредном тржишту, такође су деловали обесхрабрујуће на потенцијалне кориснике.



Хрватска није научила ни из сопствених грешака, а хоће ли Србија моћи из хрватских?

За прве две програмске године IPARD-а (2007. и 2008.), Хрватска је формално на располагању имала скоро пуне четири године (до краја 2011.), али и велики терет лоше искоришћености SAPARD-а⁷⁹. У то време су се догодиле и две промене министара пољопривреде. Обојици је IPARD био један од приоритета и обојица су најављивала да ће научене лекције из SAPARD-а узети у обзир, као и да ће IPARD сигурно бити много успешнији.

Током две године стварног спровођења (након поновљене акредитације две мере које су трајале дуже него за SAPARD), одржано је чак десет конкурса, спроведене су бројне едукације корисника и администрације, снажна рекламна активност и информисање, анимација банкарског сектора и локалне управе. Кад се видело да ствари у сваком случају иду споро, у сарадњи с Европском комисијом и полазећи од предлога корисника спроведене су чак четири званичне измене IPARD плана у циљу омогућавања већег учествовања, олакшавања процедура и поправљања лоше искоришћености остварене у SAPARD-у.

И шта је на крају био резултат целе помпе и свих активности? У најкраћем, резултат је да је дошло до:

- скоро троструко већег броја пријава него у SAPARD-у (390 наспрам 139),
- готово троструко веће тражене помоћи (132,4 наспрам 49,4 милиона евра),
- приближно двоструко веће вредности улагања (214 наспрам 114 милиона евра)
- двоструко више уговорених пројеката (108 наспрам 49) и
- двоструко више акредитованих мера (четири у IPARD-у, а две у SAPARD-у).

На први поглед, изгледало је боље него у SAPARD-у. Међутим, показало се да први утисак ипак vara. Вредност уговорене јавне помоћи била је само 30 посто већа (26,9 наспрам 20,7 милиона евра), при чему су стварно искоришћена средства IPARD-а била чак четири пута мања! Значи, за приближно исто толико расположивог времена искоришћена помоћ из IPARD-а износила је само 3 милиона евра у 14 ре-

ализованих пројеката, док је то у SAPARD-у било 16 милиона евра у 37 реализованих пројеката! Овакве бројеве сигурно нису очекивали ни највећи песимисти.

Ипак, треба рећи да ће стање бити пуно боље кад се буде радило поређење на крају 2012. године пошто ће током те године доћи до исплате већег броја уговорених помоћи из прве две године примене IPARD-а. У реалном сценарију може се очекивати укупни ниво исплаћене јавне помоћи од највише 26 милиона евра. Али, тај износ одговара вредности средстава ЕУ за само једну програмску годину IPARD-а. Стога је процена како ће до краја спровођења IPARD-а Хрватска вратити у ЕУ касу још најмање две пуне програмске године, а то је више од 52 милиона евра⁸⁰.

Наравно да је опет могуће пронаћи разлоге зашто је тако, због чега је у досадашњем спровођењу IPARD-а стање заправо лошије него у спровођењу SAPARD-а и вредновати сваки од тих разлога. Многи од њих су скоро исти као и код SAPARD-а, иако је њихова улога била можда мало другачија. Дефинитивно су неке ствари у спровођењу поправљене, проширен је обим потенцијалних корисника и поједностављена процедура, али је с друге стране дошло и до нових ограничења.

Основни проблем је остао, а то је да је још увек заправо премало захтева. То је један од сталних и највећих приговора Европске комисије. У складу с производном структуром, потребама сектора и руралне заједнице, а полазећи од расположивог IPARD буџета, Хрватска би морала да има око 600 захтева годишње, чија би пролазност морала да буде барем 75–80 посто⁸¹.

Најаве већ петих измена IPARD плана, које ће бити у примени од 2013. године, охрабрују с обзиром да ће бити још шири обим прихватљивих улагања. Коначно ће у програм бити укључена и могућност добијања помоћи за механизацију, за шта постоји велико интересовање. Искуства свих земаља потврђују да је бројности захтева највише допринио управо овај облик улагања који ЕК Хрватској није дозвољавала све до сада.

Међутим, задржаћемо се на тврдњи да је поново највећа одговорност била на домаћој политици, док је све остало ипак имало мању улогу⁸². У међувремену је крајем 2011. године дошло и до нове промене власти и свакако, декларативно, поновно је један од приоритета IPARD.

⁷⁹ У складу с правилем n+3, средства програмске године 2007. требало је потрошити до краја 2010. године. Међутим, узимајући у обзир да је и ЕК допринела каснијем почетку IPARD-а у Хрватској, одобрено је да за прве две програмске године програма буде исти и то повољнији рок, а то је крај 2011. године.

⁸⁰ Ова процена узима у обзир и стање спровођења у 2012. години и чињеницу да више неће бити конкурса за меру 301 која повлачи доста новца, али и тражи најдуже време за реализацију. Уколико жели да спречи такав сценарио, Хрватска мора да удвостручи исплате на најмање 52 милиона евра и тако да заустави повраћај већ одобреног новца ЕУ. Штавише, тај темпо исплата би морала да задржи све до краја 2016. (до када ће бити могуће исплате за IPARD пројекте уговорене до краја 2013). Поновићемо и на овом месту – теоретска шанса постоји.

⁸¹ Ова пролазност на IPARD-у је, исказана као вредност уговорене јавне помоћи у односу на поднесене захтеве, до краја 2011. била 58%, што је додуше пуно боље него на SAPARD-у, кад је износила само 42%. Међутим, једино пролазност од око 80 посто у наставку програма може гарантовати да ће бити око 500 уговорених пројеката годишње како би се искористила расположива средства.

⁸² Од осталих разлога истиче се готово апсурдни податак да је акредитација мера 101 и 103, које су већ биле акредитоване у SAPARD-у, трајала дуже и да због тога две године, до почетка 2010, уопште није ни било конкурса. Пренос овлашћења за почетак примене мера руралне инфраструктуре и диверзификације добијен је тек у трећој години примене IPARD-а. То је омогућило само два конкурса за ове мере током 2011. године, а због дуготрајне процедуре јавне набавке локална самоуправа ће већину ових програма реализовати тек у годинама које следе.

Сви исплаћени пројекти на IPARD-у односе се на исте мере за које су била исплаћена и средства SAPARD-а (некадашње мере 1 и 2 у IPARD-у су постале мере 101 и 103). Ипак, кад се посматрају уговорени пројекти, уз прве две мере, коначно је дошло и до уговарања пројеката унутар једне нове мере, мере 302 – диверзификација пољопривредних активности. Просечна исплаћена помоћ у IPARD-у била је упола нижа, што делом објашњава несразмеру између обима активности и финансијске реализације програма.

Анализа уговорених пројеката IPARD-а показује да је просечан износ улагања по пројекту око 490.000 евра, од чега се половина износа односи на јавну помоћ. Од седам подручја улагања у пољопривредна газдинства (млеко, говедарство, свињарство, живина, јаја, воће и поврће, жита и уљарице) највећи износ уговорене помоћи по пројекту је у производњи јаја (нешто више од пола милиона евра⁸³), а најнижи у производњи воћа и поврћа (100.000 евра). У сектору воћа и поврћа уговорена је готово половина од укупно 66 пројеката улагања у модернизацију пољопривреде.

Смањена је врло неповољна размера уговорених средстава између мера 1 и 2 која је остварена у SAPARD-у. Наиме, тада је само 35 посто уговорене помоћи ишло на меру 1, а чак 65 посто уговореног односило се на меру 2, где су корисници искључиво велики привредни субјекти у производњи хране.

У прве две године спровођења IPARD-а уговорено је 24 пројекта на мери 103, што је чинило 51% укупне уговорене вредности јавне помоћи. Просечна вредност уговорене помоћи на овим пројектима износила је 567.000 евра, што је троструко више од просека за пројекте на мери 101, и скоро девет пута више него за пројекте диверзификације на мери 302. Ова потоња, необично висока размера је разумљива с обзиром да су на мери 302 прихватљиви корисници само микро предузетници. Унутар тих пројеката диверзификације око 90% се односило на рурални туризам⁸⁴.

Од пет врста прихватљивих улагања код великих субјеката у производњи хране (млекарне, месна индустрија, прерада рибе, прерада воћа и поврћа и винарије)⁸⁵, највећи део колача и у погледу вредности уговорене помоћи (5,6 милиона евра), али и броја уговорених пројеката одлази на пројекте у рибарству. Највећа просечна вредност уговорене помоћи по пројекту (скоро 1,3 милиона евра) односи се на два програма у млекарству, а најмања на пројекте винарија где је тај износ нешто већи од 200.000 евра.

Пред Србијом је велика могућност, али и изазов при коришћењу IPARD фондова

IPARD програм је комплексан и захтеван програм ЕУ помоћи пољопривредном сектору земље кандидата. Такав је био и SAPARD. Оба програма су, пре свега, **врло захтевна у погледу јачања административних капацитета за спровођење**, с тим да је код IPARD-а додатно *унапређено* све оно што су ревизори Европске комисије уочили као мањкавост током спровођења SAPARD-а. Наравно, та унапређења у пракси значе додатне и сложеније услове, пре свега у акредитацији процедура како би се уопште почело са конкурсима, односно са оним што је смисао овог програма – трансфером новца ЕУ корисницима ради припреме сектора за чланство у Унији.

IPARD програм је **захтеван и у погледу очекивања која морају да испуне крајњи корисници**, било да је реч о малим или великим пољопривредним газдинствима, великим компанијама у ланцу производње хране или органима локалне управе и другим потенцијалним корисницима у руралним подручјима. Сама спознаја чињенице да сва документација на конкурс мора бити на енглеском језику чини ствари довољно замршеним, како за кориснике, тако и за администрацију. Но, у очима просечног корисника овај програм је сложен, јер по правилу доноси пуно новог у односу на оно што већ постоји у земљи кандидату. Захтевају се транспарентност и беспрекорно поштовање процедуре и дисциплина. **За успех је потребно пуно знања, нових вештина, као и јако пуно стрпљења и упорности.**

Упркос свему, IPARD је добар програм. Штавише, IPARD је јако добар програм који пуно може помоћи пољопривредном сектору у земљи кандидату и који пуно може допринети одрживом развоју руралног простора у најширем смислу речи. За неке врсте помоћи сектору IPARD ће заправо бити једини програм јавне подршке који ће бити на располагању земљи кандидату када довољно одмакне у приступном процесу. Хрватска је ту врло добар пример кад је реч о програму капиталних улагања у пољопривредна газдинства, јер данас ништа осим IPARD-а више не постоји.

IPARD доноси туђ новац и то треба поштовати. Не сме се сметнути са ума да је реч о ЕУ помоћи земљама које су одлучиле да постану чланице Уније, које су објективно на нижем степену привредне развијености у подручју пољопривреде и стандарда у производњи, посебно у погледу заштите околине и безбедности хране. Та помоћ није намењена земљама које су већ достигле тај високи европски ниво. Исланд је земља кандидат, али Исланд нема IPARD.

⁸³ Овај високи износ није нимало зачуђујући с обзиром на сразмерно највећа улагања која су нужна ради достизања стандарда Заједнице кад је реч о производњи јаја.

⁸⁴ Остатак се односи на пројекте из подручја традиционалних заната и прераде на газдинству. У међувремену је у IPARD план уврштено још пет подручја улагања у оквиру мере 302: директна продаја, слатководно рибарство, сектор услуга, производња печурака и обновљиви извори енергије.

⁸⁵ У измену IPARD плана увршћен је и сектор маслиновог уља, али ту није било уговорених пројеката.

Онај ко не планира – планира неуспех

IPARD је вишегодишњи програм чија је формална и садржинска подлога програмски документ који се односи на вишегодишње раздобље. За добар програмски документ и његово успешно спровођење нарочито је важно добро планирање. Средишње место у планирању мора бити намењено стварним корисницима. Њима је потребно прилагодити и програмски и имплементацијски део и не постављати строже захтеве од оних које очекује ЕУ⁸⁶.

Од почетка је важно разбити предрасуду да је IPARD недоступан просечном кориснику. IPARD је **осмишљен за просечног корисника** коме је помоћ неопходна да би опстао у европском окружењу⁸⁷.

Учествовање у IPARD-у је добра школа за будуће европске фондове који ће земљи кандидату донети вишеструко више пара када постане чланица Заједнице⁸⁸.

Не треба гајити илузије у погледу броја оних који могу постати корисници средстава IPARD-а. **У најбољем случају, то неће бити ни 1% садашњег броја газдинстава у Србији**⁸⁹. IPARD је важан програм помоћи, али треба бити реалан у погледу његовог стварног досега, поготово када је реч о примарној пољопривредној производњи.

Србија би, с обзиром на потребе, **свакако морала да има национални програм руралног развоја у коме би део мера био финансиран искључиво из државног и локалног буџета**. Важно је да те националне мере не представљају конкуренцију IPARD-у, поготово да се у погледу процедура и контрола националне мере комплементарне IPARD-у спроводе на приближно сличан начин.

IPARD је на крају питање **одабира националних приоритета** у подручју руралног развоја. То значи одабир приоритетних мера програма и буџета за њихово спровођење, а што на крају потврђује политика – најпре домаћа, а потом, у верификацији програма, и политика Заједнице. Треба бити свестан да се IPARD-ом неће решити сви проблеми села и пољопривреде и фокусирати се на оно што је заиста важно и спроводљиво у одређеном програмском раздобљу. IPARD не сме да постане листа жеља, већ рационални одабир приоритета.

Веома је важно да у преговоре с Европском комисијом око плана и садржаја IPARD-а буду укључене најкомпетентније особе из државне управе⁹⁰. Међутим, још је важније да у изради аналитичких подлога за такве преговоре, као и у изради IPARD плана, буду коришћене и услуге спољних стручњака, а не само службеника државне управе⁹¹.

⁸⁶ Посебно треба пазити да се у програмирању не поставе захтеви који су наизглед банални, а после се у спровођењу покажу као непремостива баријера. У једном примеру из Хрватске за поједина улагања је био постављен захтев поштовања стандарда заштите на раду. Међутим, у каснијем спровођењу се показало да у држави не постоји тело које би кориснику издало такву потврду, па је он упао у слепу улицу у реализацији целог програма.

⁸⁷ Неће бити лако одредити што је то просечан корисник коме је потребна ЕУ помоћ. Циљна група просечних корисника је различита и кад су у питању разлике између појединих мера, али и кад се посматрају различите подативности унутар појединих мера. Једном су у приоритетима пољопривредна газдинства, други пут су то фирме које послују са храном, а некада су приоритетни корисници – јединице локалне самоуправе. С друге стране, могу постојати велике разлике између просечних корисника у секторима производње млека, меса, јаја или воћа и поврћа, што је по правилу одраз специфичности у свакој земљи и треба их узети у обзир.

⁸⁸ Искуства из последња два круга проширења ЕУ уче нас да је у случају руралног развоја реч о просечно осам пута већим средствима на нивоу једне године у односу на претприступну помоћ.

⁸⁹ Заправо је пуно већа вероватноћа да ће то бити око 0,5%, што је био просек броја корисника SAPARD-а и то за скоро шест година спровођења тог програма (група ЕУ-8 која је користила SAPARD до краја 2006. године). Не заборавимо да је SAPARD био мање захтеван у односу на IPARD. Бугарска и Румунија су након девет година примене SAPARD-а (до краја 2009. године), дошли до удела од само 0,25%. Хрватска је након седам година спровођења SAPARD/IPARD-а на мање од једног промила (0,1%) удела броја корисника у односу на број регистрованих пољопривредних газдинстава! Притом су они најспособнији добили помоћ више пута, баш како је то било и у другим земљама кандидатима.

⁹⁰ Наиме, супротно ономе што се често мисли у домаћој јавности, у директним преговорима са Европском комисијом увек учествује искључиво државна управа, при чему посебно осетљиве теме, по правилу, расправља политички врх те државне управе.

⁹¹ Ту мислимо најпре на компетентне домаће стручњаке, а по потреби и иностране, који имају знање и искуство у раду на таквим аналитичким подлогама, као и у спровођењу овог програма у другим земљама.

Када се ради на брзину, грешке су неминовне

Треба се чувати журбе у доношењу IPARD плана, а посебно избегавања јавне расправе доношења таквог плана. Искуство других нас учи да у тим завршним фазама долази до заобилажења јавне расправе. Међутим, најгоре је што тада долази и до неких грешака које се после врло тешко исправљају. Завршна комуникација се у пракси своди на комуникацију чиновника државне управе и Европске комисије, а чиновници под великим притиском рокова, баш као и сви други људи, праве грешке.

Зато је јако важно да се пре коначног усвајања IPARD плана тачно зна шта је и када било предложено од стране земље кандидата, као и шта је и када било прихваћено од стране Комисије, шта није, зашто није и како се на крају дошло до завршног текста. Тако ће се избећи накнадне расправе о томе ко је и зашто предложио, на пример, висину лимита за поједину врсту улагања, а тај се лимит касније показао потпуно непримереним у спровођењу програма⁹².

Уврежена је перцепција да су за успешност програма најодговорније две установе. Једна је **управна дирекција програма**, што је по правилу део министарства надлежног за пољопривреду и рурални развој. Друго тело које је **надлежно за спровођење**, најчешће засебна агенција, чији рад надзиру министарство надлежно за програм, по правилу у сарадњи са Министарством финансија. Међутим, важно је од почетка осигурати активну укљученост осталих битних учесника. То су пре свега банке, као и остала министарства и институције државног и локалног нивоа које су надлежне за поједине аспекте спровођења програма.

Треба пронаћи праву меру и оптималну заступљеност пословног сектора, академске заједнице и невладиних организација у телима за праћење спровођења програма. Посебно је важна **репрезентативност** у заступању интереса пољопривредних произвођача, како у погледу производних сектора, тако и у погледу регионалне заступљености⁹³.

Треба размотрити и што пре пронаћи једноставнија правна решења за легализацију постојећих пољопривредних објеката. У противном се ово питање може показати

као велико ограничење у спровођењу, односно, манифестовати се у битно слабијем одазиву потенцијалних корисника.

Заправо, добар одзив потенцијалних корисника је најбоље полазиште за каснију успешност програма. Наравно, то није једино што је важно, али је темељни предуслов. Добар одзив значи задовољавајући број прихватљивих пријава на конкурс. Немогуће је постићи задовољавајући број пријава ако не постоји довољан број прихватљивих пријава од стране мањих пољопривредних газдинстава. Говоримо о мањим, али у економском смислу одрживим газдинствима.

Искуства других показују да је за **укљученост мањих газдинстава** потребан посебан приступ. Стандардни комерцијални услови које ће на тржишту услуга нудити консултанتي за припрему предлога пројеката неће бити прихватљиви за мања газдинства. Стога се предлаже да буде размотрено коришћење саветодавне службе као помоћ тим газдинствима. Предлаже се, такође, да за њих буде осмишљена једноставнија процедура и у већој мери коришћење типских бизнис планова, прилагођених појединим врстама улагања.

Изградња **административних капацитета** је један од апсолутних приоритета. Ова изградња је континуиран процес који захтева пројектно планирање и имплементацију. И најмањи пропуштени детаљ може брзо постати уско грло за наставак спровођења програма. Предуслов за успешну изградњу административних капацитета је снажна политичка воља и пуно новца. Питање **буџетске подршке** се никако не сме потценити⁹⁴.

Ипак, није само изградња административних капацитета тела за спровођење предмет буџетске подршке. Треба улагати у **знање и информисаност** свих који потенцијално и стварно учествују у IPARD програму. Инсистирати у преговорима с Европском комисијом да се у ту сврху чим пре активирају и средства техничке помоћи, осигурана од ЕУ.

Међутим, државни интерес је да се и сопственим буџетским средствима правовремено започне са едукацијама и тренинзима потенцијалних корисника, поготово да се те едукације одвијају на терену, што ближе корисницима.

⁹² Хрватско искуство показује да је често било обостраног чуђења (Европске комисије на једно, и хрватске државне управе на другој страни) око појединих елемената плана који су после били предмет промена. Комисија би тврдила да је за поједине спорне одредбе плана одговорна Хрватска која их је и предложила, а Хрватска би тврдила да Комисија тада није дозволила другачије. Чињеница је да се накнадно мењање плана углавном показало као немогућа мисија. Када би након мукотрпних преговора и дошло до одређених промена, онда је то било након што би прошло јако пуно времена, што је обесхрабривало потенцијалне кориснике и у међувремену успоравало спровођење.

⁹³ Овај део се чини посебно захтевним ако у земљи, као што је случај са Хрватском, постоји више од 600 производних удружења пољопривредника. Напоследку, увек је реч о одређеној арбитрарности политике која формално именује тела за праћење спровођења. Било би пожељно да се увек остави већи степен слободе невладином сектору и пословној заједници да предлаже своје кандидате. Тако се развија истинско партнерство и сужава простор за политичке манипулације које су биле често обележје у овим програмима.

⁹⁴ Искуство Хрватске показује да је више коштала изградња административних капацитета тела за спровођење него што је на крају потрошено новца у SAPARD-у за кориснике! Ово треба схватити на начин да је трошак за административне капацитете у највећој мери фиксни трошак. До њега ће доћи пре или касније. Међутим, треба паметно улагати у ову ставку и предузети све остале потребне кораке како би искоришћеност средстава ЕУ помоћи била што већа. Тада ће се и овај трошак буџетског новца показати као оправдано улагање.



Први конкурс је изузетно важан

Постоји само једна прилика за успешан први конкурс. Дobar глас се далеко чује, а лош још даље. Стога треба учинити све што је потребно у циљу што боље припреме. Никако не журити са првим конкурсом. Лош старт и почетни исход делује поражавајуће на мотивисаност потенцијалних корисника, као и на добар имиџ касније⁹⁵.

Важно је осигурати сталну и отворену **комуникацију** с корисницима, али и са целокупном јавношћу од почетка спровођења програма. Сигурно је да ће се појавити неки проблеми у спровођењу. Све земље пре Србије су их такође имале. Међутим, неке су биле више, а неке мање успешне у томе како су решавале проблеме на које су наилазиле. Искуства других уче нас да је важно задржати присебност у политичком смислу и не доносити недовољно промишљене одлуке. Наиме, кад завлада *паника* да ће средства ЕУ помоћи бити враћена, зна да дође до кампањских *о-рук* решења од стране политике, која нису добра и која онда постану додатни терет у спровођењу⁹⁶.

На крају, да би IPARD био што успешнији, треба се користити **добрим примерима из праксе**. У почетку то могу бити сликовити и успешни примери из имплементације програма у другим земљама. Чим дође до првих примера успешног коришћења IPARD пројеката у Србији, то одмах треба користити за даљу промоцију програма. Каже се да ништа тако добро не успева као успех. Ипак, успех није *заврзан* сам по себи. Ако се недовољно зна о успеху корисника IPARD-а, он за друге као и да не постоји. Стога је важна и јавна промоција.

Људима на селу је много лакше да следе пример некога ко је попут њих, из исте средине. Некога ко има сличне проблеме као они, али ко је пронашао пут до повољних средстава из IPARD фонда. Посебно је важно показати како су се у тим, успешно окончаним, пројектима решавали проблеми. Из сваког таквог примера може да се научи понешто. Потребно је показивати све такве примере, како би били корисни што ширем кругу људи и како би IPARD у Србији био успешна прича.

⁹⁵ Искуства Хрватске у том погледу могу бити јако поучна за Србију. Наиме, резултат недовољно припремљених првих конкурса на SAPARD-у био је јако мали број пристиглих захтева и оно што је још горе – врло ниска пролазност (прихватљивост) тих захтева. Након првог конкурса забележен је чак и пад броја захтева, односно њихова стагнација. Код корисника, а и у целој јавности, створена је јако лоша слика о SAPARD-у, што се dobrим делом задржало и у почетку спровођења IPARD програма.

⁹⁶ Један од примера је опет из Хрватске. У недостатку довољног броја захтева, исхитреним политичким одлукама је повремено захтевано од тела за спровођење да удвостручи напор у анимацији потенцијалних корисника на терену, као и у учесталости извештавања Министарства о учињеном. Али, проблем је био што истовремено није осигуран капацитет да се квалитетно обрађују већ пристигли захтеви. Тако је долазило до зачараног круга у коме се недовољно квалитетно одрађивао додатни задатак, а трпео је основни посао. Расла је фрустрација корисника који су дуго чекали на решавање захтева који су већ упућени у процедуру, па су тако сви у ланцу били углавном незадовољни.

8.5.

Што пре ући у Европску унију

ЕУ интеграција је нешто најбоље
што је могло да се деси Србији

ЕУ модел руралног развоја није савршен,
али брине о селу више него иједан други у свету

ЕУ даје значајна средства
за рурални развој и то на плански начин

Данас ЕУ највише новца даје
за агро-еколошке програме;
раније – за унапређење конкурентности

Стање спровођења важећих руралних
програма у ЕУ: солидно, али би могло далеко боље!

Капацитет апсорпције средстава
није апстрактан појам, него врло мерљива категорија

Веома је важно добро испреговарати
Поглавље 11 – подручје пољопривреде
и руралног развоја

ЕУ интеграција је нешто најбоље што је могло да се деси Србији

Европска економија је најотворенија према свету. Пре кризе 2007. године, половина укупне светске трговине робама било је са земљама Европе, а само стране директне инвестиције у Европи су биле 1 трилион УСД. ЕУ је изграђена на солидарности, па су тако 67% целокупних социјалних давања у свету у Европи, од чега највећи део чине земље ЕУ, било да социјална давања дају директно својим грађанима или преко ЕУ механизма. Значајан део економије у ЕУ се дешава у НЗЧ. Оне су успеле да имају стабилан раст GDP од око 4% у протеклих 20 година, да највећи део њих има у потпуности сређене финансије и стабилну трговину, да велики део њих развије предузетништво и има велики број иновација. Унапређење и развој институција, као и владавина права се подразумевају и пре чланства. **Једноставно, ЕУ је велика машина за конвергенцију земаља које имају ту могућност да буду део ЕУ.**

ЕУ модел руралног развоја није савршен, али брине о селу више него иједан други у свету

Политика руралног развоја је саставни део Заједничке пољопривредне политике Европске уније (ЦАП) – заједничке политике којој су кључни циљеви, упркос бројним реформама, остали исти и 50 година након што је настала⁹⁷. Многи ће рећи да је политика руралног развоја њен најбољи део, политика која на најбољи начин повезује друштво и пољопривреду и истински подстиче одрживи развој села и руралног простора. За друге, политика руралног развоја је, пре свега, замршени лавиринт различитих могућности подршке намењене малом броју европских грађана који живе на селу. Занимљиво је да је

много пољопривредника у тој другој групи. У условима заострених буџетских ограничења, много је и оних који мисле да је политика руралног развоја начин да путем ове политике задрже свој привилеговани положај. Ову политику прихватају и европски грађани као нужно зло. Данас је свима постало јасно да привилегије фармера које су директно везане за производњу ускоро одлазе у историју⁹⁸.

У сваком случају, политика руралног развоја у Европској унији део је Заједничке политике, па је онда разумљиво да постоје и нека заједничка правила⁹⁹. Једно од основних правила које уједно разликује политику руралног развоја од осталих делова ЦАП-а је начин финансирања. У руралном развоју, који се уврежено означава као други стуб ЦАП-а, влада начело суфинансирања. Наиме, није могуће трошити средства из заједничког руралног фонда (ЕАФРД¹⁰⁰) без доприноса из националних буџета земаља чланица.

Друго важно обележје ове политике је да се она спроводи на основу **националних планова руралног развоја** земаља чланица за вишегодишњи период, који по правилу износи седам година. То је раздобље током кога се усваја и заједнички буџет ЕУ. Национални планови руралног развоја, који се данас примењују у ЕУ донесени су на темељу правног оквира који уређује подручје политике руралног развоја (Уредба ЕУ о подршци руралном развоју 1698/2005 и Одлука Већа о стратешким смерницама ЕУ за рурални развој од 20. 2. 2006.). У случајевима да се на нивоу једне државе доноси више од једног програма, они се називају регионални програми руралног развоја¹⁰¹.

Расположиве мере помоћи разврстане су у тематске осовине које одговарају једном од приоритетних циљева политике руралног развоја Заједнице. Све националне програме претходно је одобрила Европска комисија како би се потврдило да су у складу с општим оквиром Заједнице, а слично ће бити у будуће.

⁹⁷ Кључни циљеви ЦАП-а: повећање продуктивности, осигуравање задовољавајућег животног стандарда за пољопривредно становништво, стабилизација тржишта, као и сигурност снабдевања и осигуравање понуде пољопривредних производа за потрошаче по разумним ценама.

⁹⁸ Овде се мисли и на привилегије у вези са некадашњом производњом. Моделом јединствених плаћања по газдинству који је уведен реформом ЦАП-а 2003. отворена је могућност и за тзв. историјска плаћања која се односе на раздобље 2000–2002. Европска јавност више нема разумевања за то да се фармерима и убудуће плаћа за производњу коју су имали деценију раније, а данас те производње више нема нити су дужни да је имају. Али, то је само једна од контраверзи која се везује за ЦАП где се лако види да та политика баш и није заједничка, јер фармери у новим земљама чланицама немају таква историјска плаћања. У неким старим земљама чланицама су добровољно одустали од те могућности иако нису морали, што додатно усложњава разумевање ЦАП-а као заједничке политике.

⁹⁹ Заправо је изненађујуће мало ЕУ политика које су заједничке. Још увек не постоји заједничка социјална политика, заједничка пореска, монетарна или обрмбена политика. Не постоје ни заједничка пензиона, здравствена, истраживачка, индустријска, регионална, а ни спољна политика. Ипак, истина је да и у унутар политике које нису заједничке постоје бројне додирне тачке, као што је истина да и у оним политикама које су заједничке (ЦАП или Заједничка рибарска политика) у спровођењу постоје јако велике разлике између појединих земаља чланица. Тако посматрачима понекад није јасно да ли је реч о истој политици.

¹⁰⁰ European Agricultural Fund for Rural Development, утврђен реформом ЦАП-а 2003. и 2004. године као јединствени фонд за све мере руралног развоја за период 2007–2013. године.

¹⁰¹ У периоду од 2007. до 2013. године донесено је укупно 88 националних или регионалних планова руралног развоја. Већина земаља чланица (њих 19) донела је један план, док су неке државе донеле више њих у складу с различитим потребама регија. Тако су у Белгији и Финској донесена по два плана, Португалу три, Великој Британији четири, а у Француској шест планова. Међутим, скоро 2/3 укупног броја планова у ЕУ донесено је у само три земље: Немачкој (14), Шпанији (17) и Италији чак 21 регионални план руралног развоја.

Треће важно обележје је у вези са претходним, а оно упућује на велике могућности **избора** који имају земље чланице у погледу мера подршке и утврђивања сопствених приоритета. Европска политика руралног развоја даје велику важност различитостима руралних простора и крајолика, као и богатству локалних идентитета који постоје унутар Уније. Али, једнако се узимају у обзир и различитости које постоје у погледу привредне реалности и социјалних услова живота на селу. Стога је сасвим разумљиво да у изради својих стратешких планова земље чланице могу одређивати различито значење појединих мера руралног развоја и уврстити у програм оно што сматрају најпримеренијим (**Табела 5**).

Ради се о могућности избора са заједничког *менија* од укупно 44 мере, при чему се мора водити рачуна о минималној заступљености појединих тематских осовина. На тај се начин заправо преплићу димензије заједничког оквира и појединачних приоритета прилагођених локалним условима. То је у сваком случају предност у односу на многе друге јавне политике, без обзира да ли су заједничке или националне.

Наредно важно обележје политике руралног развоја је **партнерство**. Не може се довољно нагласити колико је у суштинском смислу важно осигурати партнерство између представника јавног сектора са једне стране, и представника друштва, са друге. На тој другој страни је, наравно, различита заступљеност различитих сегмената друштва. Пољопривредници су свакако важни, али нису једини који су позвани да учествују у расправи. Фронт укључених је пуно шири. Осим пословног сектора који обухвата и друге гране привреде осим пољопривреде, ту су и представници цивилног сектора.

У фокусу занимања цивилног сектора су, пре свега, питања социјалног укључивања, заштите околине, безбедности хране и добробити животиња. Све нам то говори да у обликовању мера руралног развоја не учествују искључиво корисници помоћи, него и остали представници друштва. Они су ту у свим фазама спровођења програма као нека врста *савести јавности* како би се ствари одвијале у жељеном правцу. Путем свеобухватног партнерства на најбољи начин се постиже важна димензија модерне политике која каже: јавна помоћ за јавно добро.

ЕУ даје значајна средства за рурални развој и то на плански начин

Један од основних показатеља важности мера руралног развоја у укупној пољопривредној политици је њихова заступљеност у буџету Уније. У збиру с најважнијом ставком ЦАП-а (а то су директна плаћања), удео руралног развоја износи једва једну петину¹⁰². Очито је да постоји велика несразмера између прокламованих циљева ЦАП-а и реда трошења заједничког новца. Чини се да поборници веће улоге руралног развоја с правом нису задовољни постојећом расподелом¹⁰³. Међутим, како год да се узме, реч је о веома великом буџету.

За читав период је осигурано **154 милијарде евра** од чега су средства ЕАФРД нешто више од 96 милијарди евра (62,4%). На старе земље чланице распоређено је скоро 106 милијарди, а остатак од 48 милијарди евра на нових 12 чланица из последња два круга проширења Уније. Притом су битно различити и односи средстава за 1. и 2. стуб између старих и нових земаља: код старих земаља (ЕУ-15) тај је однос пуно шири (70:30) у корист директних плаћања, а код нових пуно ужи (57:43).

Додатно, код старих земаља чланица се уочава битно већа заступљеност укупних средстава за рурални развој у укупној подршци пољопривреди у односу на однос који се добије кад се посматрају само средства ЕАФРД. Разлог је у различитим износима суфинансирања руралних мера из националних буџета. Мање развијене чланице, а то су по правилу све нове земље, имају већи удео суфинансирања из ЕУ касе (**Табела 6**). С изузетком Кипра, све остале нове чланице имају удео финансирања руралног развоја из заједничке касе у распону од 73 до 81 посто, док је просечан удео код старих земаља само 55 посто¹⁰⁴.

У важећем оквиру за мере руралног развоја Уније утврђене су следеће три тематске осовине:

- Јачање конкурентности сектора пољопривреде и шумарства,
- Очување околине и унапређење пејзажа,
- Побољшање квалитета живота у руралним подручјима и поспешивање привредне диверзификације руралне економије.

Ова три тематска подручја допуњена су LEADER-ом као четвртом осовином. Све мере унутар LEADER осовине су по својим обележјима хоризонталне и имају директну повезаност с осталим тематским осовинама, посебно трећом.

¹⁰² Додуше, исправније је поређење кад се средствима Уније за рурални развој придруже и средства из националних буџета. Тада на рурални развој отпада тачно једна, а на директна плаћања две трећине буџета.

¹⁰³ Немачка, нпр. добија за 8% више новца за директна плаћања него свих 12 нових чланица за све мере руралног развоја из заједничке касе, Француска чак за 57% више.

¹⁰⁴ На зачељу листе по уделу финансирања из ЕУ касе очекивано се налази Луксембург (24%) као најбогатија земља ЕУ, а на врху је Португал (79%) као најсиромашнија земља групе ЕУ-15. Али тај низак удео у Луксембургу ни по чему није препрека овој земљи да буде једна од најуспешнијих у спровођењу мера руралног развоја.

Данас ЕУ највише новца даје за агро-еколошке програме; раније – за унапређење конкурентности

Анализом података из свих појединачних руралних планова показује се да је у збирном износу највећи део средстава програмиран за другу осовину (47%), затим прву (33%), док су за трећу осовину (12%) и LEADER (6%) програмирана знатно мања средства¹⁰⁵. У фокусу друге осовине је брига о заштити околине и природних ресурса, а она је у целости усмерена на одрживо коришћење пољопривредног и шумског земљишта. Годишње је осигурано више од 10 милијарди евра распоређених на укупно 13 мера у оквиру ове осовине. На **агро-еколошке програме** (мера 214) отпада више од 50 посто помоћи у другој осовини, односно чак једна четвртина свеукупне јавне помоћи у програму руралног развоја ЕУ за седмогодишњи период!

Реч је о добровољним уговорима између пољопривредника и државе у којима је пољопривредник спреман да још брижљивије брине о заштити природе и околине него што је то прописано условима добре пољопривредне и еколошке праксе и прописима вишеструке усклађености (тзв. *cross-compliance*), који су предуслов за добијање директних плаћања.

За такву додатну бригу држава је путем ове мере спремна да исплаћује додатну помоћ. Већина земаља је уврстила у агро-еколошке програме помоћ еколошкој пољопривреди, подршку очувању изворних и традицијских sorti и пасмина, као и помоћ агротехничким мерама којима се додатно штите плодност тла и квалитет воде и спречавају климатске промене.

Унутар осовине 2. су још две мере на које појединачно отпада више од 1,5 милијарде евра расположиве помоћи. Реч је о мерама помоћи пољопривредницима у подручјима с тежим условима привређивања у пољопривреди. То су, пре свега, брдско-планинска подручја, али и друга подручја с природним и другим хендикепима. Привлачност ових мера произлази из њихове једноставности, јер се не захтевају посебни програми на нивоу пољопривредног газдинства (као у случају већине мера за повећање конкурентности). Истина је да се ове мере доживљавају као допуна директним плаћањима, а то значи да је путем оваквих мера најбоља заштита пољопривредног дохотка. Уз то, проценат суфинасирања средствима Уније за ову осовину је веома висок и износи 80 посто, што је разлог више за њихов што већи удео.

Укупно гледано, највише је мера унутар прве осовине, чак осамнаест, распоређених на четири подручја: побољшање људских потенцијала, развој физичког потенцијала, квалитет хране и транзицијске мере за нове земље чланице. Годишњи буџет јавне помоћи у Унији за ове мере износи 7,2



милијарде евра, при чему 53 посто отпада на само две најважније мере: **модернизацију пољопривредних газдинстава** (мера 121) и **додавање вредности производима пољопривреде и шумарства** (мера 123).

¹⁰⁵ Свака земља мора осигурати да за тематску осовину 2. буде осигурано најмање 25 посто од укупних средстава, за прву и трећу минимално по 10%, а за LEADER најмање 5% средстава. У руралном програму за 2007–13 ван ове четири осовине су и техничка помоћ (1,9%) и комплементарна директна плаћања за Бугарску и Румунију. Детаљан преглед заступљености свих мера и удела у финансирању видети у Табели 8 у прилогу.

То су једине две мере које су још у SAPARD-у примењивале све нове чланице, укључујући и Хрватску. Стога је разумљиво да је и значење мера из прве осовине у укупном програму руралног развоја пуно веће код нових чланица (просечан удео је 40 посто)¹⁰⁶. Логично је очекивати да ће и у Србији, када ускоро започне спровођење IPARD програма, мере 121 и 123 бити најважније зато јер су огромне потребе за осавремењивањем пољопривреде, као и за достизањем захтевних стандарда ЕУ. Путем ових мера Унија подстиче пољопривредна газдинства да се модернизују и да уведу савремене технологије како би уопште опстала на тржишту.

У погледу обима потенцијалних корисника, мера 121 постиже пуно више од мере 123. Скоро десет пута више пројеката је у целој Унији планирано за прву меру (нешто мање од 600.000 корисника). Међутим, планирана јавна помоћ по кориснику је око пет пута већа за другу меру. То је такође разумљиво, јер се мером 123 подстичу, по нашим мерилима, велике компаније. У претприступном раздобљу су то млекаре, сиране, произвођачи меса, прерађивачи рибе, винарије, прерађивачи воћа и поврћа. Потребне су огромне инвестиције како би се пословање тих производних субјеката ускладило са стандардима ЕУ. На другој страни су произвођачи млека, јаја, узгајивачи и товиоци стоке, произвођачи житарица, воћари, повртари и други пољопривредници чија је главна активност примарна производња.

Потребе за инвестицијама на овим газдинствима су такође огромне, али су оне у просеку ипак пуно мање. Врло важан облик прихватљивог и све пожељнијег улагања у пољопривредна газдинства је инсталирање постројења за производњу и коришћење обновљивих извора енергије (нпр. биогас). Такви програми су такође већ доступни земљама кандидатима и у програмирању им треба посветити пажњу.

За пољопривреднике је важно да унутар прве осовине постоји могућност суфинансирања изградње и побољшања инфраструктуре везане уз развој пољопривреде (саобраћајнице, водоснабдевеност, канализација, електрификација, гасификација, телекомуникације и сл.). Реч је о мери 125, на коју отпада скоро 1,1 милијарди евра годишње, што је тачно 5 посто од укупне помоћи за рурални развој у ЕУ¹⁰⁷.

Унутар **треће осовине** су три групе мера: диверзификација у непољопривредне активности, побољшање квали-

тета живота на селу, као и обука, информисање и усвајање вештина у циљу спровођења локалних стратегија. Постоји укупно осам мера на које збирно отпада нешто више од 12 посто укупног буџета за рурални развој. У финансијском смислу, најзначајније су две мере из друге групе на које отпада више од половине средстава (око 1,3 милијарде евра годишње). Финансирањем програма из треће осовине ЕУ жели да подстакне пољопривредна газдинства да мисле пуно шире и даље него што је то пољопривредна производња – жели да их охрабри да проширују круг делатности на активности у другим привредним гранама. Показало се да је најпривлачнија таква нова активност на селу туризам¹⁰⁸. Често се погрешно мисли да је реч искључиво о сезонском туризму који је, иако важан, само један од саставних делова ове активности.

Као допуна и веза ових тематских осовина остао је **LEADER** програм. Иницијално покренут још 1991. године, као један од инструмената који су финансирани из структурних фондова, LEADER је до садашњег финансијског раздобља прошао три трансформације (последња је била LEADER+ у раздобљу од 2000–2006. године). Од 2007. LEADER је интегрисан у регионалне програме руралног развоја земаља чланица.

Основна идеја овог програма од почетка није промењена. Он је замишљен да помогне актерима на локалном руралном подручју у побољшању дугорочних потенцијала и одрживом развоју њихове средине. Приступ се заснива на претпоставци да се стратегије развоја могу успешније спроводити ако се осмишљавају и спроводе на локалном нивоу. LEADER нуди методологију којом се кроз локална јавно-приватна партнерства (која се у жаргону Заједнице називају локалне акцијске групе или ЛАГ-ови), доносе и спроводе локалне стратегије развоја.

У укупном буџету периода 2007–2013. удео LEADER-а је скроман. Ради се о приближно 900 милиона евра годишње јавне помоћи, што је тек нешто више од 6 посто буџета за рурални развој у ЕУ, таман толико да се испуни доња прописана граница од 5 посто. Међутим, у Шпанији, Португалији и Ирској удео средстава за LEADER је двоструко већи од прописаног минимума и креће се од 10 до 11 посто¹⁰⁹. Позадина вероватно лежи у великом искуству коришћења структурних фондова чији су највећи добитници у раздобљу пре последњег проширења биле управо три наведене земље.

¹⁰⁶ Уз изузетак Словеније, Чешке и Словачке, у свим осталим новим чланицама удео мера прве осовине је на првом месту. У апсолутним бројкама, Пољска предњачи у односу на све остале земље Уније с годишњим износом јавне помоћи већим од милијарду евра.

¹⁰⁷ Помало је парадоксално да унутар тематске осовине у чијем се фокусу налази побољшање квалитета живљења у руралном простору не постоји ниједна мера за коју је одређено толико пуно средстава као за инфраструктуру везану за развој пољопривреде у осовини 1. То је још једна потврда да је пољопривреда још увек у средишту јавне политике у руралним просторима, без обзира што већ одавно није најважнија привредна грана.

¹⁰⁸ Злобници ће рећи да након што буде уништена производња на селу, једино што преостаје је да се путем туризма и приче о селу попуни настала празнина.

¹⁰⁹ Од нових земаља рекордан удео има Естонија (9,3%). То је скоро четвороструко више од прописаног минимума који за нове чланице у важећем програмском раздобљу износи само 2,5% (половина износа за старе чланице).

Стање спровођења важећих руралних програма у ЕУ: солидно, али би могло далеко боље!

Врло је важно знати да успешност у спровођењу програма руралног развоја директно утиче на државне финансије у земљама чланицама – наравно, у мери у којој планирана средства Заједничког руралног фонда и планирана средства националних буџета учествују у укупним јавним финансијама. Другим речима, мање успешни у коришћењу средстава на крају добијају мање него што би им припало по унапред утврђеним критеријумима. С друге стране, неискоришћена средства не могу компензовати с уплатама у заједнички буџет, јер су те уплате (*чланарине*) фиксна ставка. Ипак, највећи губитници у таквом случају су заправо рурална подручја у тим земљама, односно у тим регијама.

Кренимо најпре од укупног стања спровођења важећих програма. У тренутку писања ове Студије доступни су подаци о искоришћености за првих пет година (2007–2011. година), што је прилично поуздан индикатор за укупну оцену. Анализа коју смо направили показује да постоје велике разлике. Распон тих разлика је фасцинантно висок када се анализира искоришћеност по свим мерама (**Табела 7**), док је много мањи распон када се посматра збирна искоришћеност по земљама чланицама (**Табела 9**).

Прво што се уочава када је реч о искоришћености по мерама јесте да предњачи осовина 2. Просечна искоришћеност ових мера је 58 посто. Укупно гледано, у групи првих пет мера с најбољом искоришћеношћу чак су три из друге тематске осовине: очување околине и унапређење пејзажа. На првом и другом месту су мере подршке пољопривредницима који обављају активност у подручјима с тежим условима привређивања у пољопривреди (брдско-планинска и остала подручја с хендикепом). Просечна искоришћеност средстава Уније за ове две мере је 70 посто. Високо на листи су и агро-еколошке мере с искоришћеношћу од 57 посто. Већ од раније се сећамо да су ове мере на врху оних које су пољопривредницима и најпривлачније, зато јер су допуна годишњим директним плаћањима, а тиме и једноставније у спровођењу.

Просечна стопа искоришћености свих мера руралног развоја након пет од седам година спровођења износи 46 посто. Занимљиво је да само једна петина мера има искоришћеност већу од просечне стопе. У тој групи су искључиво мере прве и друге осовине. Просечна искориш-

ћеност средстава јавне помоћи за мере треће осовине је само 31 посто, при чему је добра околност та да не постоји ниједна у овој групи мера с искоришћеношћу испод критично ниских 20%.

Изненађујуће је много мера које засад имају искоришћеност нижу од тог критичног нивоа (укупно 12 мера). Овде ће сигурно бити оне мере на којима ће до крају спровођења програма бити забележено или реалоцирање средстава (што зна да потраје прилично дуго) или уштеде¹¹⁰.

Капацитет апсорпције средстава није апстрактан појам, него врло мерљива категорија

Какво је стање искоришћености средстава Заједнице по земљама? Прво што се уочава је да предњаче старе чланице *Севера* и *Центра* ЕУ. Засад су најбољи Луксембург (70%) и Белгија (65%), док су су још и Ирска, Аустрија, Словачка и Финска с искоришћеношћу које се крећу врло близу или више од 60 посто. То је поприлично више у односу на просек искоришћености који у овом тренутку, баш као и за све мере, износи 46 посто. За разлику од искоришћености по мерама, анализа показује да је више од половине земаља са искоришћеношћу већом од просечне.

То упућује на закључак да су у доњој скупини неке земље чији је удео у укупно алоцираним средствима Заједнице доста висок. Док се за Пољску, Португалију и Шпанију не може рећи да значајно заостају за просеком (искоришћеност од 40 до 42 посто), алармантно стање је код Румуније и Бугарске, где је искоришћена тек једна трећина планираних средстава.

Лоша искуства Бугарске и Румуније у (не)коришћењу претприступних средстава очито нису помогла да се стање поправи након што су постале чланице. То је један од основних разлога што се за ове земље досадашња цена уласка у ЕУ, упркос бројним предностима, показала као врло висока.

Зато је добро још једном истаћи да апсорпцијски капацитет, ма како ружно звучао као израз, није никакав апстрактан појам. Потребно је уложити јако пуно труда, пре свега на страни државне администрације, да рурални простор будуће чланице профитира уласком у Унију. Ништа се не догађа само од себе. За све јавне сервисе на селу важно је да не дођу прекасно, кад већ нема људи¹¹¹.

¹¹⁰ Наравно, уместо уштеда правилније би било рећи губици, јер ће напослетку неке од земаља чланица остати 'кратких рукава'.

¹¹¹ Узгред, можда је један од разлога за најлошије демографске показатеље Бугарске и Румуније управо лош квалитет јавних сервиса на селу, што доводи до познатог зачараног круга одласка људи са села, мање радних места, мањих инвестиција и лошијег образовања.

Веома је важно добро испреговарати Поглавље 11 – подручје пољопривреде и руралног развоја

Познато је да су приступни преговори у пољопривреди за чланство у Европској унији врло захтевни, пре свега у погледу обима правних тековина које је потребно примењивати након уласка у ЕУ. Познато је и да су ти преговори веома осетљиви у политичком смислу и да изазивају доста пажње како пољопривредника, тако и целокупне јавности.

Мање је познато шта је стварни предмет преговора: шта је оно о чему се стварно може преговарати, а шта је само формално предмет преговора.

Подручје руралног развоја је једно од подручја у коме нема пуно питања о којима се заиста преговара. Но, то не значи да је у погледу обима легислативе коју је потребно апсорбовати рурални развој мање захтевно подручје. Напротив, иста оцена стоји и кад је реч о изградњи административних капацитета за спровођење политике руралног развоја. Штавише, мало је подручја у укупним преговорима са Заједницом у којима су пред земљу кандидата представљени тако велики и ригорозни захтеви.

Формално, ти захтеви су део преговарачког пакета у поглављу 11 – Пољопривреда и рурални развој. Међутим, о њима се не преговара, него кандидат извештава о напретку. Уколико напретка у извршавању *домаћих задатака* нема, нема ни напретка у укупним пољопривредним преговорима.

Шта је оно о чему се барем донекле преговарало на подручју руралног развоја? На примеру Хрватске видимо да је реч о следећим питањима:

- Специфична помоћ за време транзиционог периода некомерцијалним самодовољним газдинствима у новим земљама чланицама;
 - Специфична помоћ за време транзиционог периода за произвођачке групе у новим земљама чланицама;
 - Специфични захтеви за еколошку пољопривреду у погледу коришћења семена;
 - Повољнији услови финансирања за улагања на пољопривредним газдинствима ради спровођења нитратне директиве;
 - Начин израде стратешког плана руралног развоја и његово спровођење уз пуно финансирање из средстава Европског фонда за рурални развој;
 - Могућност коришћења средстава ЕУ из буџета за рурални развој за потребе допунских плаћања (top-ups) у 1. стубу (за директна плаћања).
- Без икакве сумње, најважније питање за подручје руралног развоја је питање **буџета**, односно средстава ЕУ која ће

бити доступна новој чланици. Занимљиво је да ово питање није било предмет преговора у поглављу 11. Формално се о питању буџета за рурални развој преговарало у засебном поглављу 33, које се односи на утврђивање укупних финансијских обавеза и права нове чланице у односима према Заједници.

Међутим, истина је да се ни у том засебном финансијском поглављу није пуно преговарало о буџету за рурални развој. Питање финансија је заправо оно које остаје као *тачка на и* у укупним преговорима. Земље чланице, путем Комисије која у њихово име води преговоре, не желе да се о финансијским одредбама преговара без целовите слике о томе шта су будуће обавезе и права нове земље чланице. То отприлике значи да ништа није договорено док није све договорено. А то се, практично, не зна све до самог завршетка преговора.

У институционалној меморији високих званичника Комисије спомиње се тзв. *рататуи* формула за одређивање износа буџета за рурални развој. Основни састојци те формуле су следећи: (1) коришћена пољопривредна површина (тзв. УУА), (2) пољопривредно становништво и (3) БДП земље. Међутим, нигде и никада у последњим круговима проширења, укључујући и преговоре с Хрватском, Комисија није обзанила ову формулу у којој би се могло прецизно утврдити колики је пондер појединих састојака и како се добија коначни резултат. Постоји неслужбено још *нешто* што се узима у обзир, а што досад никад нико изван Комисије није успео да јасно дефинише и квантификује.

Понекад се може чути да је реч о величини земље (тврди се да мање земље имају повољнији фактор), понекад да је важан целокупни пакет помоћи намењен пољопривреди, понекад да је реч о процени способности нове земље чланице да искористи средства која су јој одобрена (апсорпцијски капацитет). Мишљење аутора је да је то једна велика *сива зона* која се заправо користи за камуфлирање постојеће расподеле између старих земаља чланица ЕУ-15, а мање да би се вршила *дискриминација* нових земаља чланица¹¹².

Специфичне мере помоћи некомерцијалним газдинствима и **произвођачким групама** утврђене су за раздобље од пет година након уласка (у случају Хрватске до краја 2017. године). Реч је о повољнијим условима за финансирање мера које за старе чланице или не постоје (некомерцијална газдинства) или су удели помоћи произвођачима упола не повољнији (у случају помоћи произвођачким групама).

Исто тако, у прелазном раздобљу од четири године након уласка, Хрватској је омогућено да има повољније суфинансирање јавним новцем у улагања на пољопривредним газдинствима ради примене **нитратне директиве** (75 посто уместо стандардних 50 посто, што важи за остала улагања).

Хрватска је од свог иницијалног захтева у погледу коришћења у органској производњи семена које није сертифици-

¹¹² Никакав алгоритам не помаже како би се дошло до износа средстава који је утврђен у тренутно важећем финансијском раздобљу од 2007-2013. године, како за старе, тако и за нове земље чланице. Наравно, не постоји ни намера да се тврди да у позадини утврђених износа нема неке интерне квантификације фактора помоћу које се дошло до тих износа. Међутим, чињеница је да не постоји ниједан јавно доступни службени документ ЕУ у коме би се могло пронаћи како је направљена расподела 'руралне коверте' међу земаљама чланицама. Што сигурно није обележје транспарентности ка којој Заједница тежи.

ковано као еколошко одустала, зато што је увидела да таква могућност постоји у новим европским прописима о еколошкој производњи. Тако је то питање успешно решено на елегантан и обострано прихватљив начин.

Што се тиче израде **поједностављеног стратешког плана** за рурални развој због уласка у ЕУ на крају једног финансијског раздобља, цео преговарачки пакет, већ испреговаран и усаглашен, на крају укупних преговора постао је ирелевантан због тога што су се преговори одужили и што се коначно утврђени датум уласка (1. 7. 2013.) налази на средини последње године финансијског раздобља. Тако је постала излишна израда и одобравање посебног плана за рурални развој због само пола године примене. То, пак, значи да у тој првој половини прве године свог чланства Хрватска неће моћи да користи средства ЕУ фонда за рурални развој. Међутим, соломонско решење је да ће Хрватској бити продужен IPARD на целу 2013. годину.

Почевши од новог финансијског раздобља (2014–2020), Хрватска ће имати на располагању пуни износ годишњег буџета за рурални развој¹¹³. Тако је и преговарачки захтев да се у прелазном раздобљу користе ЕУ средства руралног буџета за потребе директних плаћања решен на начин да то буде тек од 2014. године. Договорена је опција по којој се **до 20 посто** годишњег износа буџета за рурални развој може током раздобља 2014–2016. пребацити за потребе допуне директних плаћања (top-ups).

Ова могућност пребацивања средстава руралног буџета за допуне директних плаћања једно је од важних постигнућа у преговорима – тако се може поправити врло неповољна иницијална размера средстава ЕУ благајне одобрених за директна плаћања у првим годинама за нове земље чланице у односу на финансирање из националног буџета¹¹⁴.

То помало магловито стање у погледу начина утврђивања различитих износа за рурални буџет је отежавајућа околност у појашњавању и презентовању резултата преговора

пољопривредницима. Наиме, они преферирају што већа средства за директна плаћања, а оно што дође за рурални развој је добродошло, али њима није приоритет¹¹⁵.

Стога се може закључити да се значајан део преговора с ЕУ у пољопривреди и руралном развоју заправо односи на *преговоре* код куће, на преговоре с пољопривредницима. Иронија је да је Хрватска остварила по свим критеријумима изврстан резултат у погледу величине буџета за рурални развој (**333 милиона евра** средстава ЕУ годишње од 2014. године), а да притом домаћи пољопривредници уопште нису импресионирани¹¹⁶. Штавише, незадовољни су што удео директних плаћања у односу на буџет за рурални развој није већи?! Када су преговори већ били окончани и све бројке договорене, водеће удружење пољопривредника је јавно изјављивало да ће они ићи у Брисел и тражити да се договорени износи подршке за први и други стуб мењају на штету руралног развоја јер село и пољопривреда то нису у стању да потроше, а треба им и више пара за директна плаћања. Али, то је већ предмет једне друге анализе којој овде није место¹¹⁷.

Шта пољопривредници у Србији могу да закључе када је реч о величини IPARD фонда који ће им ускоро бити на располагању и величини укупног буџета за рурални развој који могу очекивати након уласка Србије у ЕУ? IPARD је, рекло би се, децја игра у односу на оно што долази након уласка¹¹⁸. У **Табели 10** се јасно види да је реч о просечно скоро осам пута већим средствима на нивоу једне године, при чему је тај пораст код Летоније најмањи (само пет пута), а код Чешке је био највећи (скоро 15 пута!).

Стога је и из овог поглавља приступа ЕУ најважнија лекција – Србија већ сад треба да јача апсорпцијски капацитет IPARD-а и да поступно **усклађује своју политику руралног развоја с политиком ЕУ** како би што више искористила погодности које овај програм нуди и како би на најбољи начин оснажила своју позицију у будућим преговорима с ЕУ на подручју руралног развоја.

¹¹³ Резултати преговора земаља који су постале чланице 2004. и 2007. показују да је утврђено прелазно раздобље од три године за достизање пуног износа руралног буџета из ЕУ средстава по следећој динамици: 60% – 80% – 100% од треће године. Разлог је слабији апсорпцијски капацитет на почетку. Уочава се да је хрватска динамика (0% – 100% од друге године) нешто неповољнија кад се направи цели обрачун за три године. Стање је, међутим, обрнуто кад се узме у обзир да је прва година чланства за Хрватску само пола године непримењивања пуног износа.

¹¹⁴ Ради се о тзв. пхасинг-ин моделу плаћања за нове земље чланице на темељу којег оне долазе до износа од 100% ЕУ буџета за директна плаћања тек у 10. години након чланства (Хрватска тек 2022. године). Ово наравно није фер, али у преговорима с ЕУ никако није могло другачије. Највеће достигнуће хрватских преговора у пољопривреди је да је у погледу директних плаћања добијена опција допуне из националног буџета до 100% већ од прве године чланства! Пре тога су једино Словенија (85%) и Летонија (65%) имале нешто повољније услове од стандардног износа 55%, с укљученим топ-упс средствима државног буџета. Стога се овим пребацивањем средстава буџета за рурални развој може поправити размера финансирања ЕУ наспрам националног буџета. Међутим, то је опција која се може, али и не мора користити. Чешка то никад није користила. Проблем је у томе што се коришћењем те опције смањује свеукупна количина новца намењеног селу и пољопривреди. А ако се не користи, постоји ризик да због слабијег апсорпционог капацитета део средстава ЕУ за рурални развој буде трајно изгубљен. На политици је да направи избор. Искуства показују да је већина земаља ишла на сигурну карту и бирала укупно мањи буџет, али већи удео ЕУ средстава. Али када је реч о избору између тога да ли у целисти користити топ-упс из државног буџета или не, онда је по правилу биран интерес пољопривредника на рачун интереса домаћих пореских обвезника.

¹¹⁵ У засебном поглављу текста налази се детаљнији приказ ове размере плаћања из ЕУ буџета за старе и нове чланице.

¹¹⁶ У поређењу са осталих 27 држава чланица Хрватска је с износом подршке од 250 евра/ха коришћене пољопривредне површине (УУА) на 3. месту, одмах иза Малте и Словеније. Када је реч о директним плаћањима, Хрватска је на 6. месту (око 380 евра/ха), а кад се саберу ова два износа – Хрватска ће од 2014. године бити свеукупно на 2. месту! Време ће показати да ли ће бити у стању да искористи сва расположива средства. Међутим, с преговарачког гледишта посматрано, тешко да би се овај резултат у преговорима могао означити као неуспех.

¹¹⁷ Нажалост, таква је често судбина преговарача у пољопривреди. Ма шта они направили у преговорима, није лако задовољити очекивања пољопривредника, поготово ако су та очекивања потпуно ирационална.

¹¹⁸ Осим ако не дође до неких већих финансијских претумбавања у Заједници до времена уласка Србије у ЕУ.

8.6.

Боље се повезати

Социоекономска повезаност у руралним подручјима има посебно значење и важност

Упућеност једних на друге у селу је много већа него у граду

Социоекономска повезаност у руралним подручјима има посебно значење и важност

Територијална повезаност руралних простора је почетни уобичајени критеријум за оцену интеграције и веза, где се просторно – километрима, или временом – минутима, мери удаљеност од тачака где се обезбеђују сервиси или права. Ипак, ако кренемо даље од ових параметара физичке и просторне интеграције, схватамо колико су важне социо-економске интеграције и комплексне везе њихове међузависности. У грађењу мреже односа важни су како односи руралног и урбаног, тако и односи рурално-глобално и рурално-рурално. Неки од примера и области где се граде нове и функционалне везе су:

– **Економска повезаност** – примери укључују интегрисане тржишне ланце у којима су пословни субјекти руралних подручја повезани са продавцима и купцима на удаљеним тржиштима, понекад и путем интернета, инвестиције мултинационалних компанија у руралне бизнисе или свакодневни одлазак на посао из руралних подручја у оближње градске центре;

– **Социјална повезаност** – у то спада и егзодус младих у градове због бољег образовања и посла, социјалне мреже које повезују све удаљеније просторе, као и односи групе која има исте потребе, како би се створила критична маса корисника одређених сервиса у руралном простору;

– **Повезивање идеја и иновација** – веза између пословних идеја, предузетника и кластера укључујући везе које се успостављају са високообразовним институцијама;

– **Укључивање у доношење политика** – иако је ова врста односа често асиметрична, са политичком моћи и одлучивањима која су заснована на националним и урбаним оквирима, важно је јачати утицај руралних структура и механизма за доношење одлука како би се рурална политика доносила по мери руралног становништва;

– **Повезаност еколошких простора** – укључује позитивне и негативне утицаје људских активности како на рурална, тако и на урбана подручја (укључујући „екосистемске услуге“), као и утицај климатских промена на активности на селу.

Да би се могла градити функционална повезаност и односи у којима сви добијају, неопходно је градити социјални капитал у руралним подручјима.

Упућеност једних на друге у селу много је већа него у граду

С обзиром да је на селу све теже или мање доступно, почев од економских па до социјалних сервиса и задовољења потреба, претпоставка је да је упућеност на чланове заједнице релативно висока, као и значај друштвених мрежа које помажу остваривању користи за појединце. Та очекивања су поткрепљена и традиционалистичким вредностима у сеоским срединама које наглашавају значај породичних и комшијских веза и односа, и перцепцијом села као простора где се сви помажу, подржавају, где су гостопримство и отвореност дома нека од главних обележја.

Међутим, реалност указује да је потребно преиспитати и ове претпоставке! Трансформација породичног и социјалног живота, велики удео старачких и самачких домаћинства, индивидуализација живота и образаца понашања доводе до веће подвојености, а често и социјалне искључености појединих група становништва. Степен подршке је адекватан различитим животним ситуацијама – од емотивне подршке па до новчане, од заједничког обављања посла, па до приступа запослењу и социјалним сервисима, а највећи проценат становника се обраћа пре свега сродницима, потом пријатељима и на крају осталим актерима друштвених мрежа.

Како изградити заједнице са високим степеном поверења, заједничког идентитета и повезаности? Свакако заједничким креирањем јавног добра, које повећава осећај квалитета живота и подобности за живот. На неке од потреба и права становника села једнако се одговара кроз институције инициране од стране сваког од друштвених сектора, а у синергији се постиже највиши ефекат.

Како је велики број села, поготово у удаљеним подручјима, изложен притисцима инфраструктурних проблема и недостатака сервиса, нема довољно иницијативе и самоорганизације за решавање проблема, уз ослањање на сопствене ресурсе. Релативно низак степен друштвеног поверења, улога лидера које нико не жели да се прихвати и недовољно активизма и предузимљивости које колективне активности у селима. Поред релативно малог броја функционалних удружења на селу, приватни и јавни сектор се недовољно укључују у интеракцију са становништвом у дефинисању приоритета и заједничком креирању јавног добра.

Табела 15: Институције друштвених сектора

	Јавни сектор	Цивилни сектор	Приватни сектор
Образовање	Основна школа	Обданиште – предшколски програм	Више образовање
Здравље	Хитна служба – амбуланта	Црвени крст, ванинституционална заштита	Приватно осигурање
Квалитет живота	Пошта	Хор, секција културне заједнице	Ресторан, туристички садржај

Како мотивисати приватни сектор да се укључи у активности које нису искључиво везане за стварање профита, већ и за производњу јавног добра? С обзиром да социјално предузетништво није препознато у институционалном и законском оквиру, у реалности и кроз досадашња истраживања везује се углавном за невладин сектор из кога најчешће потиче као реакција за побољшање положаја угрожених и маргинализованих група, остваривање економских, социјалних и културних потреба, повећање запослености и жељу за подршком локалном развоју. Иако није својствено искључиво руралном простору, постојање социјалних предузећа и задруга као честог облика у пољопривреди зависи у великој мери и од уобичајеног функционисања друштвених мрежа из чијег уобичајеног

функционисања произилази социо-економска добробит – како за појединца, тако и за заједницу.

Ако потражимо неке од разлога – фактора који промовишу раст руралне економије, налазимо их у социјалним и културним аспектима који се могу подстаћи или обесхрабрити стилем управљачке културе, институционалним уређењем или начинима организовања који раде у корист или на штету грађења локалног идентитета, међузависности и партнерстава и промоције локалних вредности и карактеристика. Тако се предузетнички дух и замајац локалног развоја покрећу пре свега:

– раширеним локалним власништвом над земљом и непокретностима,



- добром владавином институција и њиховом аутономијом,
- инвестицијама у одговарајућа јавна добра и услуге које подижу квалитет живота,
- јаким идентитетом подручја на основу кога се позиционира на тржишту,
- dobrим услугама образовања, здравствене заштите и другим социјалним сервисима,
- културним и природним вредностима и активизмом у локалној заједници.

На коме је да промовише ове вредности? Улоге лидера могу се прихватити сви, а још више је подржати, али је најлакше ако постоји јасна заједничка визија развоја заједнице, као и партнерства која је носе и подржавају.

За будућност визије села пресудна је другачија организација, не само пољопривредника него свих грађана. О томе је опширно писано у Поглављу 6.4, али још једном треба нагласити да је садашњу фрагментирану позицију цивилног сектора на селу потребно ојачати и уложити ресурсе да се осмисли интересно повезивање, покрену ресурси и изграде управљачке способности и демократска структура одлучивања међу групама грађана на селу.



8.7.

Осигурати равномерну и правичну социјалну политику

Пензиони систем код пољопривредника не функционише, а нико не жели да га мења

Иако је преко 10 одсто руралног становништва сиромашно, само 3 одсто прима новчану социјалну помоћ; другачије је у урбаним подручјима

Програм дечијих додатака никако не долази до руралних подручја

Постојећи систем социјалне заштите, а нарочито два програма новчане помоћи, не одговара сеоском становништву

Сиромаштво, квалитет живота и изузетан степен рањивости руралног становништва¹¹⁹ представљају основне детерминанте неравномерности и одсуства социјалне праведности када се посматрају рурална подручја. Када се говори о равномерној и праведној социјалној политици у односу на рурална подручја, ово питање треба разматрати у три нивоа. Први ниво се односи на општу подршку развоју руралних подручја. Други ниво подразумева разматрање руралних специфичности које их чине различитим од урбаних подручја. Трећи предуслов за постизање социјално равномерније и праведније политике према руралним подручјима јесте препознавање специфичности између самих руралних територија.

Једноставно, видели смо да је сиромаштво веће, а да је највећи други део параметра, као што су висина плате, развијеност инфраструктуре, приходи и сл. мањи на селу. Али, било да је сиромаштво на селу последица лошије демографске структуре становништва или неког другог разлога, социјална политика државе би морала да буде јединствена за све становнике Србије. Дакле, чињеница да неко ко је сиромашан живи на селу не би требало да доводи до умањења права које имају сви грађани Србије. Међутим, то није баш тако.

¹¹⁹ Ersado, L. 2005. „Rural Poverty Dynamics in Serbia”, Poverty and Gender Group, Europe and Central Asia region, The World Bank, Chambers (1983) – преко 43% становништва југоисточне Србије је рањиво, док је у Војводини 11%.

Пензиони систем код пољопривредника не функционише, а нико не жели да га мења

Први пример неравноправности социјалног система према грађанима у руралним подручјима чини пензијско осигурање, које се за пољопривреднике значајно разликује у односу на остале грађане. Закон¹²⁰ обавезује пољопривреднике да уплаћују социјално осигурање. За разлику од осталих привредних активности, где послодавац има обавезу да обрачуна и исплати порезе и доприносе на зараду, пољопривредник сам има ту обавезу. Иако постоје тумачења да је због чињенице да многи пољопривредници једноставно не уплаћују пензијске доприносе, а држава их на тако нешто ни не приморава, а обавезни систем је сведен на добровољни систем пензијског осигурања, ова ситуација у којој држава прописује обавезу коју не спроводи заправо представља доказ неравноправности грађана на селу будући да се они стално држе под претњом извршења законске обавезе. Поред тога, свим пољопривредницима, или боље рећи, свим грађанима који имају више од 0.5 ha пољопривредног земљишта, а нису запослени, одређен је једнак пензијски допринос на једнаку, минималну основицу. Постојећи пропис о једнакој пореској основици негира принцип плаћања доприноса према доходу осигураника, а пензије пољопривредника су све једнаке. Једнака основица и једнака пензија свакако не одговарају пољопривредницима: богатијима доноси малу пензију, а сиромашнијима велике доприносе због којих остају без пензије (која је њима најпотребнија). У јулу 2012. пољопривредну пензију је примало 216.466 грађана, а просечна пензија је била 9.716 динара или 23,6 % од просечне плате у Србији.¹²¹ Постоје две опције за решавање проблема пензијског осигурања пољопривредника – једна је добровољни систем пензијског осигурања, а друга примена алтернативног, потпуно новог концепта стварања си-

стема социјалних пензија за пољопривреднике (према Мијатовић, *Пензијско осигурање пољопривредника*¹²²). Исти аутор наводи аргументе за и против добровољног система пензијског осигурања. Несумњиво је да пољопривреда представља специфичну економску активност. Прва од тих специфичности је да пољопривредници често дубоко у старост настављају да раде на свом имању, тако да је и сам концепт „пензионисања“ донекле непознат на селу. Друго, пољопривредници често штеде „за старе дане“ у форми земљишта које, ако не могу да га обрађују, могу да издају и живе од ренте. Трећу специфичност представља чињеница да већина пољопривредника живи у вишегенерацијским породицама, где старијим пољопривредницима потомци омогућавају сигурну старост.

Велико је питање колико су ови аргументи применљиви у Србији. Прво, пољопривреда у Србији често представља изузетно физички захтевну активност коју старије особе лошег здравља често не могу ефикасно да обављају. Ако као друштво сматрамо да је оправдано да се чиновник пензиониса са 63 године, тај аргумент је још јачи када говоримо о пољопривреднику са 63 године. Друго, имајући у виду веома тешке социјално-економске околности у претходних неколико деценија, ретки су пољопривредници који су стекли довољно имања да могу да живе од ренте у старости. Слично важи и за трећи аргумент – многи старији пољопривредници практично живе у старачким домаћинствима, јер су деца и унучи одавно напустили пољопривреду и отишли у град.

Може се видети да доминантан део, преко 95% пољопривредних пензионера, добија пензију која просечно износи испод 10.000 динара. Такође, може се видети да тих 95% пензионера има пензијски стаж који је краћи од 25 година. Све у свему, остаје отворено питање – да ли и како треба помоћи старијим особама на селу које нису уплаћивали пензијски допринос?

Година стажа	Уцешће	Број пензионера	Просечна пензија
15-19	80,38	144.457	9.450
20-24	15,16	27.245	9.352
25-39	2,62	4.709	11.248
40	1,84	3.307	23.676
Укупно		179.717	9.744

Табела 16:

Основни елементи постојећег пензијског система пољопривредника

Просечна пољопривредна пензија у Србији је испод 10.000 динара

Извор: Подаци за старосне пензије пољопривредника 2011. године

¹²⁰ Закон пензијском и инвалидском осигурању, Службени гласник РС, бр. 34/2003, 64/2004 – одлука УСРС, 84/2004 – др. закон, 85/2005, 101/2005 – др. закон, 63/2006 – одлука УСРС, 5/2009, 107/2009 и 101/2010 члан 10.

¹²¹ www.pio.gov.rs

¹²² <http://www.clds.rs/newsite/srpski-penzije.pdf>

Иако је више од 10 одсто руралног становништва сиромашно, само 3 одсто прима новчану социјалну помоћ; другачије је у урбаним подручјима

Поред пензијског система, који у Србији представља неки амалгам социјалне и економске категорије (износ пензије заиста у великој мери зависи од уплаћиваних доприноса, али постоји и значајна социјална компонента, пре свега услед постојања минималне пензије, као и услед значајног субвенционисања пензијског система из буџета), у Србији се спроводе два релативно велика програма социјалне заштите који су усмерени на сиромашне – дечји додатак и програм новчане социјалне помоћи.

Што се програма новчане социјалне помоћи тиче (овај програм је до недавно носио назив *материјално обезбеђење породице* или скраћено МОП), ради се о програму социјалне помоћи који је усмерен искључиво ка сиромашнима. При дефинисању сиромаштва у обзир се узимају како приходи, тако и имовина. Критеријум који је посебно битан за сеоску популацију је да домаћинства не смеју да поседују земљиште веће од 0,5 хектара, а што може да представља високу препреку за многа сеоска домаћинства. Закон, међутим, нуди опцију домаћинствима са више од 0,5 хектара земље да земљу ставе под хипотеку у корист центра за социјални рад, који може из продаје тог земљишта накнадно извршити повраћај исплаћене социјалне помоћи.

По свим проценама, покривеност сиромашног становништва новчаном социјалном помоћи је релативно низак. По последњим административним подацима, око 211.000 грађана (око 3% популације) прима новчану социјалну помоћ, док је око 10% сиромашно. То значи да велики број грађана не остварује ово право.

Недавно спроведено истраживање¹²³ представља покушај да се кроз анкету утврде разлози ниског учешћа. Студија је показала да је међу становништвом које има најнижу потрошњу само 38% оних који добијају социјалну помоћ. Међутим, ако би био уклоњен услов који се тиче земљишта, проценат би скочио на чак 61%, што значи да је лимит од 0,5 хектара земљишта вероватно веома строг. Међутим, имајући у виду и чињеницу да сеоска домаћинства могу, ако желе, практично да се одрекну земљишта у корист државе како би остварили право на социјалну помоћ, поставља се питање зашто се то ретко ради. Анкета је показала да пуних 94% сиромашних чак ни не зна за ову опцију коју им закон пружа. То значи да центри за социјални рад не раде добро свој посао. Једна могућност је да се реформишу центри за социјални рад. Друга могућност је да се уведу нижи износи новчане помоћи домаћинствима која имају између 0,5 и 2 хектара. Јасно је да су феномени урбаног и руралног сиромаштва донекле различити. Можда је потребно водити и донекле различиту социјалну политику.

¹²³ Матковић и Петровић, Life under the line: determinants of low take-up of FSA in Serbia.

¹²⁴ Матковић и Мијатовић, Програм дечјих додатака у Србији: анализа и предлози за унапређење, ЦЛДС 2012.

Програм дечјих додатака никако не долази до руралних подручја

Други велики програм социјалне заштите у Републици Србији су дечји додаци. Ту су критеријуми нешто блажи, а од критеријума релевантних за село налази се онај који дефинише да „подносилац захтева и чланови домаћинства могу поседовати пољопривредно земљиште које не прелази два хектара по члану домаћинства”. Стиче се утисак да је овај критеријум можда чак и превише лабав, јер омогућава да право по основу дечјег додатка остварују и породице са 10-ак хектара земље. Поред овог критеријума, налази се и критеријум везан за катастарски приход, који делује потпуно бесмислено. Наиме, каже се да:

1. цензус за остварене приходе од пољопривреде за мешовито домаћинство (приходи по неком основу и приходи од пољопривреде) износи редовни 2,35, односно увећани цензус 2,82 динара по члану домаћинства,

2. цензус за остварене приходе искључиво од пољопривреде износи редовни 5,49, односно увећани цензус 6,56 динара по члану домаћинства.

Јасно је да ови цензуси немају никаквог смисла, јер се ради о тзв. катастарском приходу који годинама није ревалоризован. Проблем је што овај потпуно бесмислени критеријум има огроман ефекат на остваривање права. Студија¹²⁴ *Програм дечјих додатака у Србији: анализа и предлози за унапређење* указује на две врло битне чињенице.

Прво, грешка искључености је за сеоска домаћинства много већа него за градска:

Табела 17: Деца која имају право на дечји додатак, у хиљадама

Грешка искључености код пољопривредних домаћинстава је преко 80%, док је код непољопривредних 58%

	Пољопривредна и мешовита	Непољопривредна
Примају ДД	2,8	136,4
Не примају ДД	11,8	191,7
Укупно	14,7	328,2

Дакле, као што се може видети, грешка искључености у групи домаћинстава која се баве пољопривредом, искључиво или као делом своје активности, износи високих 80,6% (11.800 у односу на 14.700). Са друге стране, међу не-пољопривредним домаћинствима грешка искључености је умеренијих 58,4%.

Међутим, други и несумњиво важнији проблем је чињеница да само 14,7 хиљада деце из пољопривредних и мешовитих домаћинстава уопште има право на дечји додатак, што је само 5,9% од укупног броја деце у овим домаћинствима. Нема сумње да су законски услови за стицање права на дечје додатке веома оштри према овој групи домаћинстава, па се за мало које дете може остварити право на дечји додатак. А, подсетимо се, поред за све важећих услова, ова домаћинства имају два додатна: висину катастарског прихода и површину земље у власништву.

Како се види, **знатно више од половине деце (57,9%) из групе пољопривредних и мешовитих домаћинстава не остварује право на дечји додатак због тога што њихово домаћинство прелази дозвољени износ катастарског прихода.** Будући да је ово потпуно калкулативна категорија и да је неажурност катастарског прихода велика, очигледно је да се највећи број деце елиминише из неуввер-љивог или чак непостојећег разлога.¹²⁵ Поред тога, једна трећина (33,2%) нема право због висине стварних прихода, а то су искључиво мешовита домаћинства (пошто за чисто пољопривредна домаћинства стварни приход није услов за дечји додатак). Превелика површина пољопривредног земљишта није посебно важан узрок неоства-ривања права пошто се јавља само у 5,4% случајева.

Постојећи систем социјалне заштите, а нарочито два програма новчане помоћи, не одговара сеоском становништву

Програм новчане социјалне помоћи поставља, по свој прилици, веома строг критеријум по питању земљишта. Иако закон садржи механизме којима би сеоско становништво могло да задовољи овај критеријум (путем стављања хипотеке на земљиште), доминантан број потенцијалних корисника социјалне заштите чак ни не зна да таква могућност постоји, што указује на веома лош рад центара за социјални рад. Са друге стране, чак и да је информисаност много боља, питање је да ли је овакав механизам одговарајући имајући у виду његову комплексност. Програм дечјих додатака је, по свему судећи, још неповољнији по сеоско становништво, јер као један од критеријума узима потпуно неодговарајући „катастарски приход“ који вероватно нема никакве везе са реалношћу.

	број у 000	у %
Укупан број деце	247,5	
Број деце која немају право на дечји додатак	232,6	
Ред рођења детета (пето и више)	0,0	0,0
Стамбени простор (више соба по члану од дозвољених)	4,4	1,3
Други стамбени и остали простор (поседују викендицу, итд.)	0,0	0,0
Површина пољопривредног земљишта (вишеод 2 ха по члану)	17,9	5,4
Висина прихода	109,8	33,2
Висина катастарског прихода	191,6	57,9
Нередовност школовања детета	7,4	2,2
Нема здравствено осигурање	0,0	0,0
Укупно	331,1	100,0

Табела 18:

Узроци непостојања права на дечји додатак код пољопривредних и мешовитих домаћинстава

Само 5,9% деце из пољопривредних и мешовитих домаћинстава остварује право на дечји додатак

Извор: Студија „Програм дечјих додатака у Србији: анализа и предлози за унапређење“

¹²⁵ Катастарски приход је процена колики је приход могуће остварити на једном пољопривредном имању, полазећи од површине, квалитета и других особина земљишта, просечне пољопривредне технологије и просечних цена пољопривредних производа. Постојећа висина катастарског прихода за домаћинства која се баве пољопривредом у Србији обрачуната је пре више деценија, а у међувремену није мењана с обзиром на промене технологије, цена и слично, а није ни ревалоризована од 1994. године (тако да су номинални износи минимални). Поред тога, не ажурира се у потребној мери у погледу промене власника имања: многе оставинске промене нису окончане ни пресудом, нити у самом катастру, тако да се, посебно у брдско-планинским крајевима, многа имања воде на покојне власнике, што омогућава потомцима да конкуришу за дечји додатак као породица која нема имање.

9

Прилози

9.1.

Прилог 1: Типологија села

Физиономска типологија Јована Цвијића представља најчешћу полазну тачку за дефинисање типологије сеоских насеља, коју су каснији истраживачи даље развијали сходно сопственим схватањима и циљевима истраживања. У свом капиталном делу „Балканско полуострво и јужнословенске земље“, Цвијић је, на основу својих теоријских претпоставки, детерминисао два критеријума за типологизацију села: географски положај и културне појасеве. **Географски положај** се поглавито односи на утицај рељефа, климе и, генерално, природно-морфолошких чинилаца. **Културни појасеви** третирају утицаје историјски формираних културних навика сеоског становништва и устаљене друштвене организације њиховог живота.

Цвијић разликује два основна типа сеоских насеља: села разбијеног типа и села збијеног типа.

– **Села разбијеног типа** карактеришу се раштрканом структуром: куће и окућнице су разбацане по сеоском атару, без некаквог посебног реда, док је распоред становника прилично разређен. Ова села Цвијић везује за планинско-брдска, динарска и централна подручја Балкана. Најважнији варијетети овог типа су старовлашки, карсни и ибарски. Старовлашки тип се, као што му и име каже, везује за подручје Старог Влаха, али се простира од Ужица, преко Босне и Херцеговине, све до Крањске. Ова насеља имају ширину до 5-6

километара, а деле се на засеоке међусобно удаљене по километар или два. Засеоци добијају имена по неком топониму или најстаријој фамилији која га је, након крчења од шуме, прва населила. Сматра их најстаријом врстом села разбијеног типа. У оквиру старовлашког типа, Цвијић разликује три врсте: шумадијску, мачванску и јасеничку. Шумадијска врста настала је растом и згушњавањем села старовлашког типа у периоду 19. века, а многа од њих су се развила у „друмска села“, где се куће групишу око главног пута, мада неке од кућа постоје и око споредних путева. Куће су окренуте ка путу, али нису ушорене: неправилно су распоређене по двориштима, увучене у њих и неједнако удаљене од пута. По овом аутору, мачванска врста настаје даљим згушњавањем села старовлашког типа и шумадијске врсте. Сматра их типичним друмским селима. У доба кнеза Милоша Обреновића подстицано је ушоравање села, где су куће распоређиване дуж обе стране главног пута, који се под правим углом укршта са једним или два друга важнија сеоска пута. Оне, пак, нису, попут панонских села биле распоређиване уз пут, већ су увлачене у дубину имања. Ређа су од правих збијених села. Јасеничка врста села настаје попут мачванске, али се по облику разликује будући да се звездасто пружа и путеви се не укрштају под правим углом. За ову врсту села, попут оне у Мачви, карактеристичан је центар села у коме се налазе сви објекти од важности за функцио-

нисање села, као и куће имућнијих сељана. Села карсног типа не налазе се по брдима, као што је то случај са старовлашким селима, већ у вртачама и по ободима карсних поља. Села су, сходно морфологији терена, поприлично збијена, док Цвијић примећује да се становници ових села, уколико се преселе у села са више простора, не теже збијеном селу, већ разбијеном типу села. У селима ибарског (џематског) типа куће су густо збијене у мање целине (џемате), које су једна од друге удаљеније него што је то случај у старовлашком типу села и распоређене, сходно рељефу, на заобљеном врху једног брда (који одговара по једном џемату). Један џемат одговара једној породици (најчешће задрузи као најтипичнијем породичном облику, како у овом подручју, тако и на ширем потезу Србије).

– **Села збијеног типа** супротна су горепоменутом старијем типу села са кућама које се понекад наслањају једна на другу. Цвијић сматра да су настала под утицајем турског читлучког система, источњачко-турске и медитеранске цивилизације. Ретко су смештена у крајевима веће надморске висине, а најчешће у равницама, долинама, некада и у већим јаругама. У оквиру овог типа, Цвијић распознаје следеће варијетете: тимочку врсту, која има збијене куће, вијугаве сокаке, а карактерише их „средсело“ или „зборило“, простор где су смештене црква, механа, сеоска чесма и који генерално, представља центар јавног и друштвеног живота села. Аутор спомиње да су ова села понекад и удвојена, будући да су везана за претежно сточарско становништво, које је у планинама имало појате. Сматра их насељима која су овај облик просторне организације развила спонтано, а не под утицајем читлучког система. Читлучка врста настаје директно под утицајем турског феудалног система, вештачки. Пошто су, по правилу, распоређена по равницама, читлуци су квадратног облика, ограђени зидом, а више читлука чини једно село, поново правилног облика. Медитеранску врсту села Цвијић везује за приморске области и карактеришу га врло збијене куће. Панонски тип села Цвијић не третира посебно, будући да се бави само подручјем Балкана. Позната је чињеница да су ова села настала планском регулацијом током аустроугарске владавине: села имају орто-гоналну шему улица које се секу под правим углом и центар на месту укрштања две главне улице („на крсту“).

Поред горепоменутих критеријума најпознатијег географа са ових простора, теоретичари који су се у потоњим временима бавили типологизацијом села, установили су и неке нове:

По урбанистичко-морфолошком критеријуму, села се на подручју Србије могу распоредити на широкој скали од оних **потпуно разбијених, преко разбијених, полузбијених, збијених, потпуно збијених и ушорених села**. Овај критеријум, донекле, кореспондира са Цвијићевим, са додатком панонских ушорених села.

Ако се села посматрају по функционалном критеријуму, може се рећи да свако од њих, без обзира на своју величину, може да има улогу у друштвеној репродукцији и различит положај у мрежи сеоских и других насеља. Гледано по главним репродуктивним функцијама, села могу бити **пољоприв-**

редна, мешовита или специјализована (бањска, рударска, туристичка).

Ако се села посматрају по статистичком критеријуму, могу се поделити на мала, средња и велика села.

– **Мала села (до 500 становника)** су распоређена у нишком, моравском и краљевачком региону и како су мање удаљена од градова и виталних саобраћајница, то је њихов демографски развој негативнији. Карактерише их изражена депопулација.

– **Средња села (500–1000 становника)** су равномерно распоређена по централној Србији и покрајинама. Већа од њих и ближа градовима и саобраћајницама расту по броју, док она даља и мања опадају.

– **Велика села (преко 1000 становника)** могу бити велика (1000–2000 становника), средње велика (2000–3000 становника) и веома велика (преко 3000 становника). Имају претежно позитивне демографске трендове и налазе се уз важне саобраћајнице или тик уз велике градове.

Ако се посматрају у светлу положаја у мрежи сеоских насеља могу бити: примарна села, села са сеоским центром и центри заједница села (сеоске варошице).

– **Примарна села** немају никаквих спољних функција према другим селима и најчешће су мала (од њих је по величини мањи само заселак). Понекад и нису мала уколико се ради о приградским насељима функционално зависним од већег оближњег места.

– **Села са сеоским центром** имају једну или више функција за два или више примарних села (месну канцеларију, амбуланту, сервисе или задругу).

– **Сеоске варошице** су села која обједињују више функција села из претходне категорије и имају везу са општинским центром или најближим градским насељем. Формирају се уз важне саобраћајнице или у областима збијених села.

Територијални критеријум се сматра битним јер утиче на структуру и функције сеоског насеља, и у овом смислу се битном сматра теренска и саобраћајна позиција сваког од њих. Према теренском положају, села могу да буду **планинска, брдско-планинска, брдска, долинска и равничарска**.

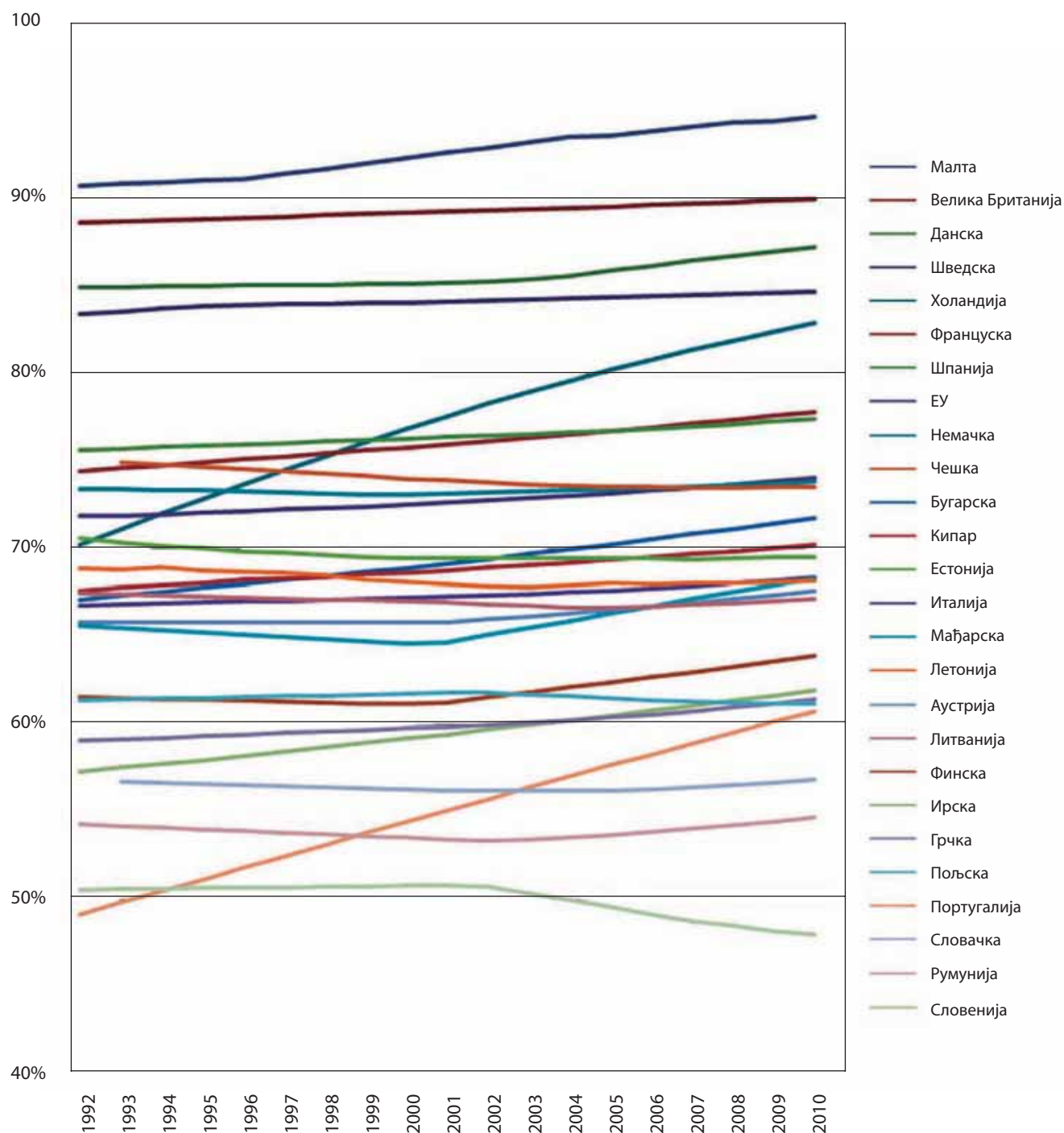
По саобраћајној диспозицији, разликују се **саобраћајно изолована села**, док се онима на прелазу могу сматрати она која гравитирају саобраћајницама иако нису уз њих непосредно смештена.

По удаљености од градског центра разликују се **приградска и периферна села**.

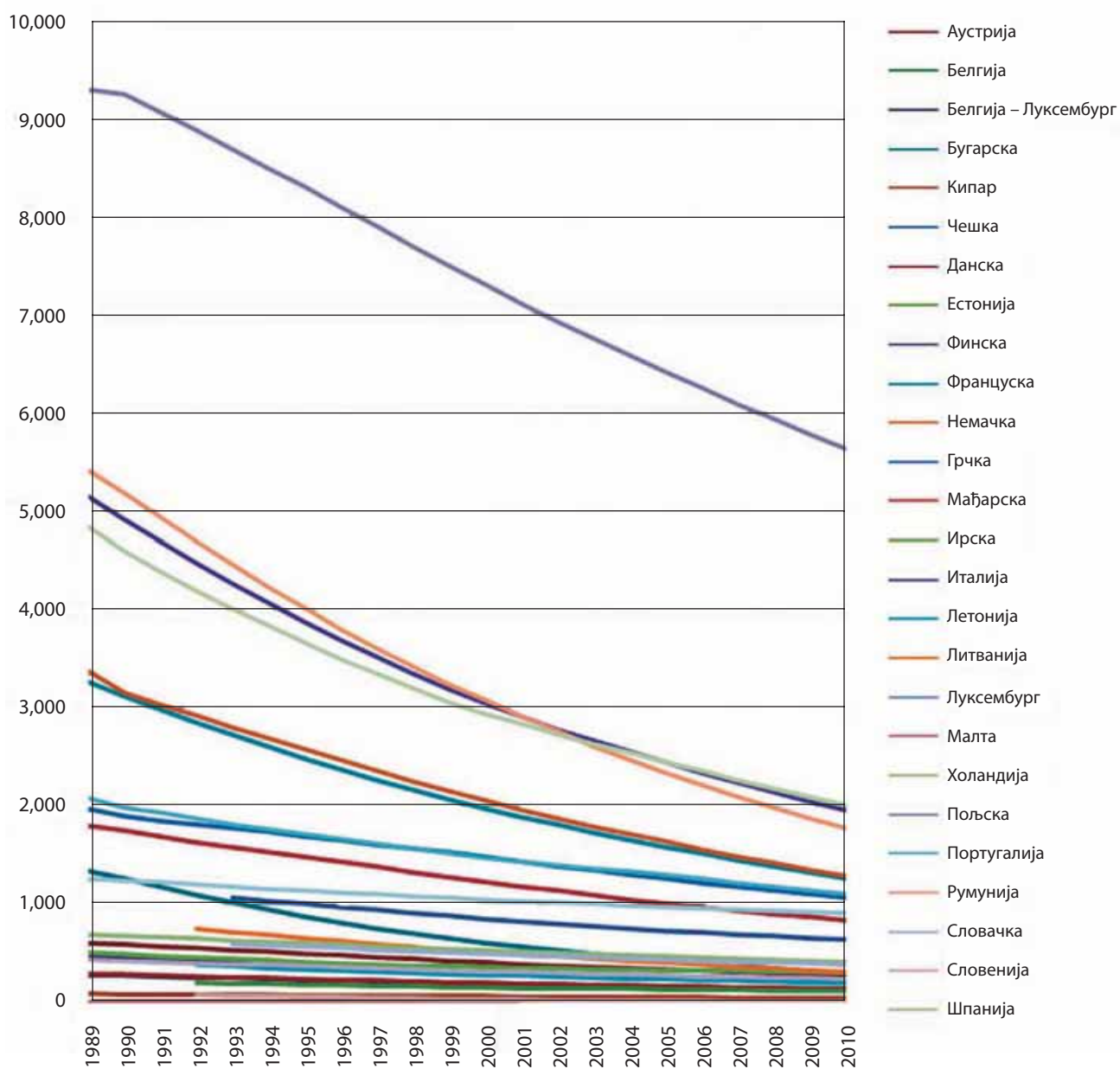
Као критеријум класификације села може се посматрати и етничка припадност или домицилност становништва. Ова села карактеришу изразите друштвено-културне особености у зависности од етничке структуре становништва (**једнонационална или мешовита села**) или у зависности од структуре детерминисане односом староседелца и досељеника.

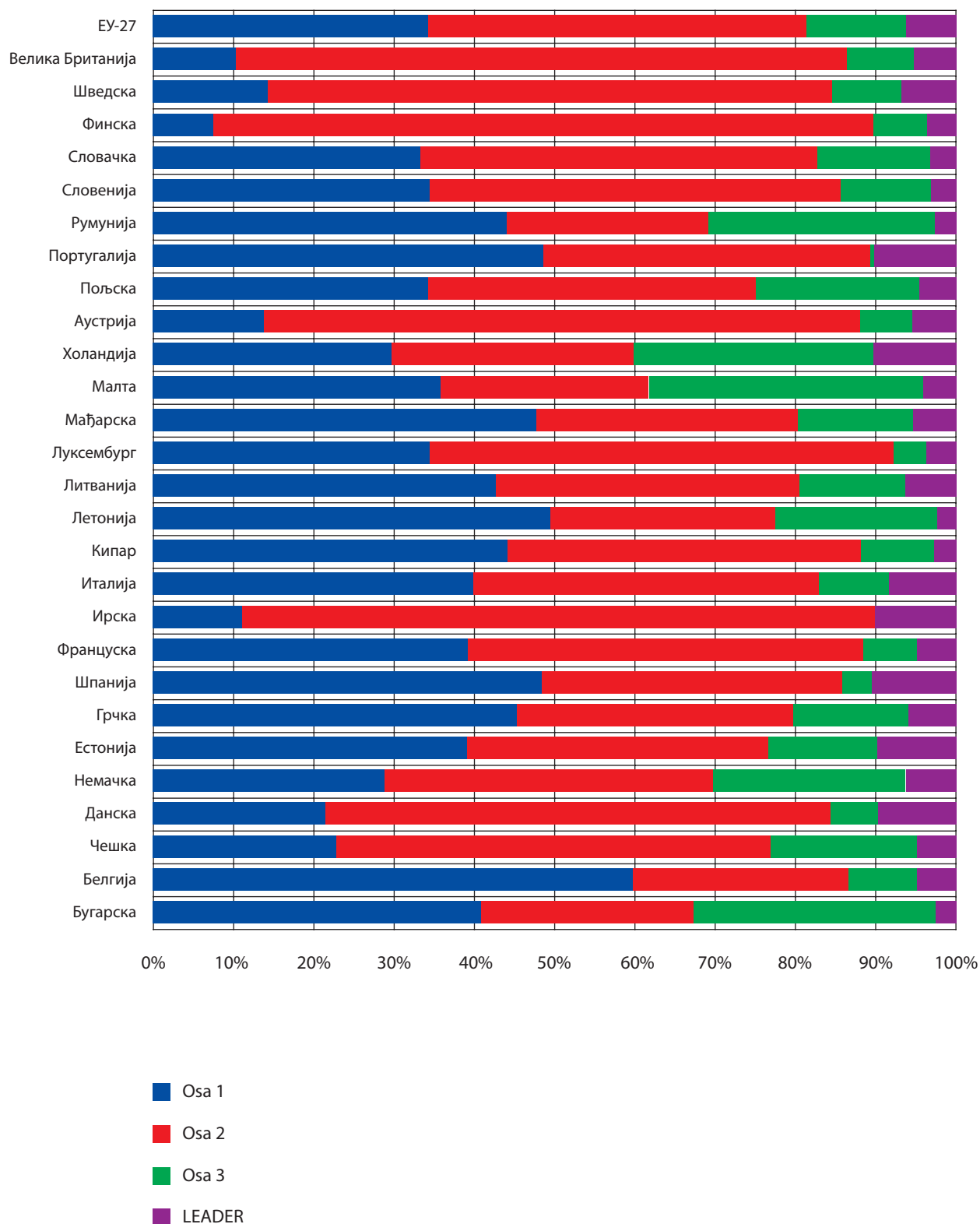
9.2.

Прилог 2: Руралност и трендови у земљама ЕУ



Становништво које се бави пољопривредом у земљама ЕУ





9.3.

Основне карактеристике категорија домаћинства и основне разлике у перцепцији становништва различитих анализираних територија

		Зајечарска област	Пчињска област	Северно-банатска област
Учешће у укупној популацији (%)	Старачко-самачко	35-50	50-70	до 50
	Просечно	40-70	40-60	30-65
	Имућније	1-15	5-10	3-30
Број чланова домаћинства	Старачко-самачко	1-2	1-2	1-2
	Просечно	3-5	4-5	3-5
	Имућније	3-7	4-6	4-6
Број и врста ванпољопривредних прихода	Старачко-самачко	1 пензија	1 пензија	1-2 пензије
	Просечно	1 плата или 1 пензија,	1-2 плате и/или пензија	1-2 плате и/или пензија
	Имућније	1-3 плате, 1 пензија	2-4 плате, 1 пензија	1-3 плате, 1 пензија
Искоришћеност укупних ресурса (%)	Старачко-самачко	око 30	5-50	до 70
	Просечно	до 50	до 50	до 100
	Имућније	до 80	до 70	до 100
Зависност од пољопривреде (%)	Старачко-самачко	до 30	до 10	30-50
	Просечно	до 50	око 40	до 50
	Имућније	до 50	до 40	до 70

НАПОМЕНА: Наставак табеле на следећој страни

		Зајечарска област	Пчињска област	Северно-банатска област
Присуство механизације	Старачко-самачко	трактор или мотокултиватор, у лошем стању и са мало прикључних машина	трактор или мотокултиватор, у лошем стању и са мало прикључних машина	да, трактор са потребним прикључним машинама
	Просечно	да, не нужно трактор	да, не нужно трактор	да, трактор са потребним прикључним машинама
	Имућније	да, трактор са потребним прикључним машинама	да, трактор са потребним прикључним машинама	да, тзв. возни паркови, са свим потребним прикључним машинама
Обрађује (ha)	Старачко-самачко	око 0,25	око 0,2	око 1
	Просечно	до 1	око 2	до 10
	Имућније	око 4	око 8	10-200
Сточни фонд	Старачко-самачко	1-3 грла ситне стоке	1-3 грла ситне стоке	1-3 грла крупне и ситне стоке
	Просечно	до 10 грла ситне стоке, до 3 грла крупне стоке	до 2 грла говеда	до 10 грла крупне стоке и до 20 грла ситне стоке
	Имућније	до 20 грла крупне стоке	4-10 грла крупне стоке	10-100 грла крупне стоке
Кључне гране пољопривреде	Старачко-самачко	овчарство, свињарство, воћарство	овчарство, говедарство, воћарство, повртарство	ратарство
	Просечно	овчарство, говедарство, прикупљање лековитог биља и шумских плодова	воћарство, повртарство, сакупљање шумских плодова, продаја дрва	ратарство, сточарство, воћарство, повртарство
	Имућније	сточарство	сточарство, воћарство, повртарство	ратарство, сточарство
Тржишни вишкови	Старачко-самачко	не	не	спорадично
	Просечно	спорадично	спорадично	да
	Имућније	да	да	да

Извор: Милић, Бранислав (2011): Сличности и разлике између руралних територија Србије, у прилог територијалном приступу; Београд; Центар за одрживу пољопривреду и рурални развој, ISBN 978-86-915125-0-7, доступно на: www.mojafarma.rs

9.4.

Индекс табела, графика и мапа

ГРАФИКОН 1: Константно смањење броја становника у руралним подручјима се дешава и у земљама у окружењу, али и у ЕУ	17
СЛИКА 1: Србија се налази у фази где је стопа наталитета испод нивоа прсте замене становништва	18
ГРАФИКОН2: Рурално становништво чини већину становништва у највећем броју области у Србији!	19
ТАБЕЛА 1: Претежно рурално становништво живи у три од четири региона; сва три су са густином насељености од испод 100 становника по км ² и у сва три се бележи смањење броја становника	20
ГРАФИКОН 3: Удео руралног становништва у Србији и ЕУ се константно смањује, брже у Србији	20
МАПЕ 1, 2 и 3: Области са највећим процентом руралног становништва најслабије су насељене и имају највећи индекс смањења становништва	21
ТАБЕЛА 2: Типологија руралних подручја према ЕУ	22
ТАБЕЛА 3: Стопа сиромаштва мерена потрошњом у Србији је традиционално значајно виша на селу него у граду.	23
ГРАФИКОН 4 и МАПА 4: Изузев Београда, у само две области Србије бележи се апсолутни пораст броја становника у протеклих десет година, а само 12 општина бележи повећање броја становника	25
ГРАФИКОН 5: Демографски трендови у руралним подручјима у Србији су изразито негативни	26
ГРАФИКОН 6: Образовна структура у Србији је веома лоша, са великим процентом становника који нису завршили ни основну школу – а села најлакше напуштају образовани	27
ГРАФИКОНИ 7 и 8: Село највише напуштају млади и то жене више него мушкарци	27
ТАБЕЛА 3: Приступ највећем броју ресурса и капиталу на селу је лошији него у граду. Неки од основних ресурса и њихове манифестације у руралним подручјима дати су у табели.	33
ГРАФИКОН 9: Јасна је корелација по којој што је насеље из кога ђак долази веће, остварују се бољи резултати на PISA тестовима у свим оцењиваним категоријама	37
ГРАФИКОН 10: У свим земљама постоји разлика у резултатима PISA теста у зависности од величине насеља, иако је негде она већа, а негде мања	37
ГРАФИКОНИ 11 и 12: У свим земљама је исто правило да су резултати лошији код ђака у мањим насељима, али постоје варијације у висини те разлике међу земљама	38
ГРАФИКОН 13 и МАПЕ 5 и 6: Корелација је јасна – више ђака, мањи трошак.	39
ТАБЕЛА 5: Иако територијално значајнија, рурална подручја су популационо неконкурентнија у односу на урбана.....	43
ГРАФИКОН 14: Статистички, пољопривреда још увек упошљава највећи број људи у Србији – али они не добијају плату	45
ГРАФИКОН 15: Пољопривреда је у укупним приходима домаћинстава у Србији у 2011. години учествовала само са 3,7%, а у руралним подручјима 7,8%, што је јасан сигнал да пољопривреда не доприноси значајно економији, него више прехранбеној сигурности	46
ТАБЕЛА 6: Структура прихода и перцепција становништва о приходима се веома разликује у зависности од подручја у Србији – велики пољопривредник у централној Србији јесте мали пољопривредник у Војводини	47

СЛИКЕ 2 и 3: Економски пикови постоје свуда и по правилу су везани за велике градове, штавише, постоји потпуна корелација између привредне активности и величине града, тј. густине насељености.	61
ГРАФИКОН 16: Од 2007. године константно се повећавају тржишне мере подршке, највише на рачун мера руралног развоја.....	67
ТАБЕЛА 7: Основне карактеристике различитих модела управљања политиком руралног развоја	73
ГРАФИКОН 17: Није исто оно што се производило пре десет година и сада, чак се веома разликује.	78
ГРАФИКОН 18: Извоз пољопривредних производа расте у свим НЗЧ са великим стопама, а највише у земљама са значајном пољопривредом, и то нарочито после приступа ЕУ.....	78
ГРАФИКОН 19: Брже расте извоз него увоз у НЗЧ и бржи је раст по уласку него у претприступном периоду	78
ГРАФИКОН 20: Велике промене у трговини пољопривредним производима се дешавају у свету, а нарочито у земљама које су постале или постају чланице Европске уније.....	79
ГРАФИКОНИ 21 и 22: Број пољопривредног становништва у свету ЕУ је у значајном константном паду, а продуктивност и производња у порасту	83
ТАБЕЛА 8: Уколико испреговара просечно као НЗЧ, Србија би годишње требало да добија око педесет седам милиона евра од ЕУ буџета намењених IPARD	84
ТАБЕЛА 9: Европска унија издваја велика средства намењена руралном развоју која су у просеку осам пута већа по уласку у ЕУ него у претприступном периоду	85
ТАБЕЛА 10: LEADER нуди значајне финансијске могућности, које неке земље обилато користе, а неке готово уопште не.....	89
СЛИКА 4: Рурална подручја се не могу посматрати једноставним моделом рурално/урбано, него у светлу реалистичног модела, који у обзир узима целокупни простор	99
МАПЕ 7,8,9 и 10: Највећа миграција у правцу село—град била је онда када је Србија бележила највећи економски раст, или највећи економски раст је био онда када је Србија бележила највећу миграцију у правцу село—град.	62
ТАБЕЛА 11: Специфични услови за одабир корисника за програм подршке руралном развоју.....	112
ТАБЕЛА 12: Мониторинг и евалуација.....	113
ТАБЕЛА 13: Преко три милијарде евра је потрошено на 39.000 пројеката финансираних кроз SAPARD и IPARD фонд.....	117
ТАБЕЛА 14: Хрватска је уговорила само 42% средстава, а реализовала само 35% од укупно одобрених SAPARD средстава.....	119
Табела 15: Институције друштвених сектора.....	137
ТАБЕЛА 16: Просечна пољопривредна пензија је испод 10.000 динара	141
ТАБЕЛА 17: Грешка искључености код пољопривредних домаћинстава је преко 80%, док је код непољопривредних 58%	142
ТАБЕЛА 18: Само 5,9% деце из пољопривредних и мешовитих домаћинстава остварује право на дечји додатак	143



ВЛАДА
РЕПУБЛИКЕ
СРБИЈЕ



ТИМ ЗА СОЦИЈАЛНО
УКЉУЧИВАЊЕ
И СМАЊЕЊЕ СИРОМАШТВА

Влада Републике Србије
Кабинет потпредседнице Владе
за европске интеграције
Палата Србије,
Булевар Михајла Пупина 2
11000 Београд, Србија
Тел: +381 11 311 4605
E-mail: sipru@gov.rs
www.inkluzija.gov.rs



Seedev Србија
Коче Капетана 47, 11000 Београд
Тел: +381 11 78 56 661
www.seeddev.org



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Израда анализе омогућена је средствима
Швајцарске агенције за развој и сарадњу
у оквиру пројекта „Подршка унапређењу
процеса социјалног укључивања
у Републици Србији“.