

REGIONALNI RURALNI RAZVOJ I TERITORIJALNI PRISTUP NA PRIMERU LIDER INICIJATIVE

DEJAN JANKOVIĆ¹

RADNA VERZIJA NA SRPSKOM, OBJAVLJENA U

Janković D. (2012). Territorial Approach to Regional Rural Development. *Ekonomika poljoprivrede*. Br. 4. UDC 332.122:338.43 ISSN 0352-3462 str. 675-686

Rezime

U radu je dat osvrt na neke od ključnih principa teritorijalnog pristupa u ruralnom razvoju i analizirani su pojedini aspekti regionalnog ruralnog razvoja. Kao primer teritorijalnog pristupa prikazana su pojedina obeležja Lider inicijative i, u tom smislu, ukazano je na društveni kontekst i faktore koji mogu da utiču na primenu pomenutih principa u regionalnom ruralnom razvoju. U poslednjem delu rada ukazuje se na neke od sociološki relevantnih aspekata ekonomske dimenzije regionalnog ruralnog razvoja, kao i na relevantne rezultate dosadašnjih istraživanja ove tematike u EU. U radu se zaključuje o resursima kojima ruralna područja raspolažu i nužnosti takve njihove percepcije, naročito u kontekstu regionalnih – teritorijalnih politika ruralnog razvoja.

Ključne reči: regionalni ruralni razvoj, teritorijalne politike ruralnog razvoja, Lider inicijativa

Uvod

Razvijene zemlje Evropske unije su - uz pomoć relativno stabilne agrarne politike i podrške poljoprivredi - došle do stanja postepenog prevazilaženja produktivizma i isključive sektorske podrške ruralnim područjima, kao i do potrebe za diferenciranom regionalnom i teritorijalnom politikom u ruralnom razvoju. Snažno orijentisana tržišna poljoprivreda je, u uslovima hiperprodukcije hrane, dovela do drastičnog smanjenja broja farmera u ukupnoj populaciji (i otvorila problem zapošljavanja ovog - iz poljoprivrede istisnutog - stanovništva), ali i do ekoloških zagađenja, kao propratne posledice ovakve industrijalizovane poljoprivrede. Stavovi o „ruralnom koje više nije u monopolu farmera“, „opadanju dominacije poljoprivrede“, „opadanju poljoprivredne hegemonije u ruralnim područjima“ i slično, otkrivaju problematiku heterogenosti ruralnih područja, po pitanju njihove veze sa poljoprivredom i potrebu za regionalno osetljivijom i diferenciranijom ruralnom politikom. Centralizovana sektorska politika, uglavnom pod patronatom ministarstava za poljoprivredu, između ostalog, polako „popušta“ pred brojnim zainteresovanim akterima unutar i van ruralnih područja, ekološkim aktivistima, regionalnim razvojnim centrima, regionalnim vlastima, nevladinim organizacijama, lokalnim samoupravama... Konsekvence ovoga znače da se „pojavljuju drugačiji politički odnosi u ruralnim područjima“, jer neki od ovih aktera mogu da koriste različite inicijative (npr. Lider inicijative) i moćne fondove Evropske unije, poput strukturnih fondova i time „imaju značajniju ulogu u dizajniranju i implementaciji razvojnih šema“ (Murdoch *et al.* 2003: 60). Na taj način se „prostorna diferencijacija i diferencijacija politika međusobno pojačavaju u ruralnim područjima“ (ibid. str. 61).

Ovo istovremeno znači da je, u novim uslovima, u cilju regionalnog ruralnog razvoja od velike važnosti da se prilagode (transformišu) postojeće i izgrade (nove) institucije, jačaju njihovi sveukupni kapaciteti, odgovornost i efikasnost. Adekvatna „institucionalna arhitektura“ omogućava uspešno društveno delanje lokalne populacije, u cilju ostvarivanja sopstvenih razvojnih interesa, u koordinaciji sa „eksternim“ institucijama i akterima. Uspeh se ovde u prvom redu odnosi na uspešnu artikulaciju, zatim promociju i konačno, delanje zarad ostvarivanja kolektivnih interesa određene teritorije-regiona. Ovo delanje, stoga, trebalo bi da je u skladu sa potencijalima za razvoj, koji od

¹ Doc. dr Dejan Janković, Univerzitet u Novom Sadu, Poljoprivredni fakultet Novi Sad, Departman za ekonomiku poljoprivrede i sociologiju sela. Rad je deo istraživanja na projektu „Održiva poljoprivreda i ruralni razvoj u funkciji ostvarivanja strateških ciljeva Republike Srbije u okviru Dunavskog regiona“ (2010-2014), projekat III 46006 i projektu „Ruralno tržište rada i ruralna ekonomija Srbije – diverzifikacija dohotka i smanjenje siromaštva“ (2010-2014), projekat ON 179028.

komparativnih, prerastaju u konkurentske, bilo da se radi o ekonomskim, socio-kulturnim ili ekološkim aspektima, jer, npr. „upravljanje životnom sredinom ima vrlo očiglednu teritorijalnu dimenziju“ (de Janvry and Sadoulet 2007: 18).

Teritorijalni pristup u (regionalnom) ruralnom razvoju

Pitanje regionalnog ruralnog razvoja vrlo je jasno povezano sa teritorijom, koja ne mora biti omeđena strogim administrativnim razgraničenjima, koliko funkcijama, relativno sličnom i integrisanom ekonomijom, socio-kulturnim identitetom i tome slično, a koji čine njegovu komparativnu, odnosno, moguću konkurentsku prednost u odnosu na druga područja - regione. U teoriji se često upotrebljava pojam *teritorijalne konkurentnosti* koji, pored ekonomskog značenja „mogućnosti da se izdrži konkurencija na nekom tržištu“, podrazumeva istovremeno obezbeđivanje ekološke, socijalne i kulturne održivosti određenog prostora. U pojedinim pristupima ovoj materiji (Leader 1999: 5) govori se o četiri dimenzije teritorijalne konkurentnosti: *socijalna konkurentnost* – sposobnost aktera da uspešno delaju zajedno na bazi zajedničkih vizija, u vezi sa razvojnim projektima podržani saradnjom između različitih institucionalnih nivoa; *ekološka konkurentnost* – sposobnost aktera da najbolje iskoriste svoje okruženje, čineći ga distinktivnim elementom svog područja, pri čemu se istovremeno osigurava očuvanje i revitalizacija njihovih prirodnih resursa i nasleđa; *ekonomska konkurentnost* – sposobnost aktera da kreiraju i zadrže maksimum dodate vrednosti u okvirima područja jačanjem veza između sektora i pretvaranjem kombinovanih resursa u sredstva, kojima stiču prednosti u cilju podizanja vrednosti i distinktivnih obeležja svojih lokalnih proizvoda i usluga; *pozicioniranje u globalnom kontekstu* – sposobnost aktera da pronađu ulogu svog područja u odnosu na druga područja i spoljašnji svet, na takav način da detaljno razviju plan razvoja svoje teritorije i osiguraju njegovu vitalnost u okvirima globalnog konteksta.

Pojedini autori pored socijalne, ekonomske, ekološke, ističu još i političko-institucionalnu dimenziju (Rauch *et al.* 2001) i kulturnu dimenziju regionalnog ruralnog razvoja (Murdoch *et al.* 2003). Rej (Ray 2006) govori o tzv. „kulturnoj ekonomiji“ (engl. *culture economies*), koja izvire, kako iz aktuelnih trendova regionalizacije i evropske politike ruralnog/teritorijalnog razvoja, tako i iz „drugačije prirode post-industrijskog potrošačkog kapitalizma“. Ovaj pristup postavlja kulturu kao osnov teritorijalnog identiteta, pri čemu ona vrlo široko podrazumeva čitav niz markera poput različitih jezika i dijalekata, hrane, folklora, zanata, istorijskog nasleđa, ali i prirodnog (specifičnog) okruženja. Pritom je određena teritorija, u proizvodnom smislu, okrenuta ka negovanju i (ili) konstrukciji teritorijalnog identiteta koji je valorizovan kroz različite proizvode i usluge koje se nude korisnicima ruralnog prostora i „potrošačima“².

Sociološki posmatrano, „teritorijalnu konkurentnost“ ne bi smeli da razumemo suviše usko, isključivo u ekonomskim terminima, kao sredstvo koje ima cilj/svrhu povećanje konkurentnosti nekog prostora u globalnim (tržišnim) okvirima, već u smislu regiona koji predstavlja okvire u kojem se delanje i odlučivanje „lokalne“ populacije zasniva na pravcima njihove volje i aspiracija, regionalne prostorne blizine, kao „iskustvene osnove koja služi kao strukturalna osnova za nastanak svesti o odgovornosti“, „kompetencija za delanje i upravljanje“, kao mogućnost *unutar-* i *među-*regionalne saradnje i razmene iskustava (a ne jačanja autarkije i (ili) protekcionizma), kao način za minimiziranje efekata uticaja globalnih tržišta i tome slično (šire, Müller 1998: 185-189).

² Iako ovaj pristup možda na prvi pogled liči na naivno p(r)ozivanje neke vrste ruralnog turizma kao „magičnog rešenja“ za probleme razvoja ruralnih sredina, radi se o teorijski interesantnom pristupu relevantnog autora, koji ne aludira na seoski turizam, već osnove za ovakav okvir pronalazi u ideji kolektivnog delanja, socijalnom kapitalu i društvenim mrežama koje trebaju da omoguće stvaranje i korišćenje resursa radi socio-ekonomske dinamike i razvoja regiona. Ovakva socijalna osnova zapravo činila bi uslov za veću socio-ekonomsku vitalnost ruralnih sredina, koja je važna, kako za ruralnu populaciju i ekonomiju, tako i za urbanu populaciju, njihove potrebe, a time i potrebe široko shvaćenog tržišta roba i usluga (šire o ovom pristupu, Ray 2006). „Komodifikacija“ ruralnog ili „komodifikovano“ ruralno govori o materijalnim i nematerijalnim konceptualizacijama ruralnog i svakako ima svoje konstruktivističke osnove i konsekvence (kao i brendiranje uopšte). Pitanje je, međutim, da li se ovakvim konstrukcijama marginalizuju problemi, koji postoje u ruralnim područjima (siromaštvo, deprivacija i tome slično). U vezi sa ovom temom, šire u Hillyard 2007: 60-62, naročito studija Cloke *et al.* 1994. na koju ovaj autor upućuje.

Ruralni razvoj je širi okvir od regionalnog razvoja, jer u sebe, pored regionalnog pristupa, uključuje i čitav niz sektorskih pristupa, ali i pristupa sa lokalnog nivoa. Pod pojmom ruralnog razvoja možemo da podrazumevamo kako planske državne „intervencije“, ali delom i pozitivne društvene promene, koje se manje ili više spontano odvijaju istorijskim razvojem ruralnih prostora, obično po uticajima procesa modernizacije, industrijalizacije i urbanizacije društva. Potreba za intervencijom, u okvirima ruralne (razvojne) politike, proističe iz nužnosti smanjivanja siromaštva i društvenih nejednakosti seoske populacije, ali i potrebe razvojnih jednakosti celokupnog prostora određenog društva. Iako je smanjenje ruralnog siromaštva često ugrađeno kao fundament određenja ruralnog i regionalnog ruralnog razvoja (Rauch *et al.* 2001; slično, de Janvry and Sadoulet 2005), pojedini autori stoje na stanovištu da *ono predstavlja osnovni cilj ruralnog razvoja*, kako u nerazvijenim, tako i u razvijenim zemljama (de Janvry *et al.* 2002, prema Bogdanov 2007: 37).

Regionalni ruralni razvoj je, prema pojedinim mišljenjima, suštinski orijentisan ka ljudima sa ciljem smanjivanja masovnog ruralnog siromaštva (Rauch *et al.* 2001), a koje se može postići optimalnim razvojem pomenutih dimenzija, u okvirima neke manje ili veće teritorije. Iako bismo uslovno mogli da prihvatimo sistematizaciju tri osnovna konceptijska pristupa u strategijama ruralnog razvoja: sektorski, teritorijalni i ljudski (orijentisan na ruralnu populaciju) (Bogdanov 2007: 41), sociološka percepcija ove problematike ipak nalaže zaključak da se i u teritorijalnom pristupu, koji se orijentiše na potencijale³, tj. konkurentnost određenog područja, ipak u osnovi radi o pristupu koji cilja na široko shvaćene *spособnosti aktera/populacije* u određenom ruralnom području da prepoznaju i iskoriste potencijale (zajedno sa društvenim institucijama i organizacijama) i svojim kolektivnim delanjem pokušaju da prevaziđu ograničenja područja u kojem žive i rade.

Teritorijalni pristup na primeru Lider (Leader) inicijative

U kojoj meri će određeno ruralno područje optimalno iskoristiti i (ili) u operativnom smislu konstruisati svoje potencijale zavisi od čitavog niza elemenata, koji predstavljaju komponente svake od navedenih dimenzija. Ove komponente praktično predstavljaju operacionalizaciju opštih dimenzija regionalnog ruralnog razvoja i mogu da posluže za konkretniju analizu ovih dimenzija. Dobar primer za to je Lider inicijativa u EU, koja već dve decenije predstavlja interesantnu „laboratoriju za ruralni razvoj“, što govori o njenom značaju u simboličkom i idejnom smislu, a manje u finansijskom i drugom smislu, u kojem je, posmatrano u relaciji sa drugim merama ruralne politike, prilično minorna. Ova inicijativa pokrenuta je 1991. godine i imala je svoje tri provobitne faze: Lider I (do 1994, kao pilot program), Lider II (1994-1999), Lider + (2000-2006). Iako Lider inicijativa naglašava tzv. „bottom up“ principe lokalnog (teritorijalnog) razvoja ruralnih zajednica, mora se reći da „oni u nekim zemljama nisu bili nepoznati i ne predstavljaju neku posebnu inovaciju u metodologiji endogenog (ruralnog) razvoja“ (Ray, 2000).

Lider je integralni deo politike ruralnog razvoja EU, zajedno sa ostalim sličnim fondovima, tipa *SAPARD (IPARD-a)*, *PHARE*, *ISPA* ili nacionalnih programa sličnih Lideru, usmerenih na ruralni razvoj lokalnih seoskih zajednica (*POMO* i *POMO+* Finska; *PRODER* Španija; *CTE* Francuska; *REGIONEN AKTIV* Nemačka itd.). Sve ove aktivnosti, na nivou EU i nivou država članica, ciljaju uglavnom na angažovanje lokalnog „kapitala“ i lokalnih aktera u razvijanju dugoročnih potencijala svojih područja, implementaciju strategija koje su sami sačinili, očuvanje prirodnog i kulturnog bogatstva, obnove sela, unapređenje ekonomskog okruženja (nova radna mesta) i organizacionih sposobnosti lokalne zajednice. U tom smislu, „*kooperacija na više nivoa*“ je ključna komponenta ovakvih koncepata. Lider pristup, kao specifična metodologija realizacije podrške ruralnom razvoju u EU, je u ZAP sada (2007-2013) koncipiran kao jedna od četiri ose koje će biti kofinansirane u okviru *Evropskog fonda za ruralni razvoj*. Dok su prve tri ose „vertikalne“ (1. konkurentnost, 2. unapređenje životne sredine i upravljanje zemljištem, 3. ekonomska diverzifikacija i kvalitet života), Lider se kao horizontalna mera temelji na sledećim principima (Tabela 1).

³ Pod potencijalima određenog ruralnog područja, ne podrazumevaju se samo materijalni, veći i nematerijalni resursi koji postoje u određenom području (ljudi i njihova znanja i veštine, socijalni kapital, tradicija itd.).

Tabela 1. Osnovni principi Lider inicijative.

Table 1. Basic principles of Leader initiative.

<p>Lokalna specifičnost</p> <p>(ova karakteristika je odslikana u lokalnim akcionim grupama i lokalnim razvojnim strategijama)</p>	<p>Prostorni pristup</p>	<p>Nasuprot sektorskom pristupu, razvoj je fokusiran na određenu teritoriju, na bolje korišćenje endogenih resursa, horizontalnu integraciju lokalnih aktivnosti, zajednički identitet i viziju razvoja ruralnog područja</p>
	<p>Pristup odozdo na gore (bottom up)</p>	<p>Aktivna participacija svih zainteresovanih ljudi i organizacija u planiranju, odlučivanju i implementaciji socio-ekonomskog razvoja</p>
	<p>Lokalne grupe (partnerski pristup)</p>	<p>Privremeno udruživanje pojedinaca i kolektivnih tela, zasnovano na ugovornom povezivanju svih partnera pod istim uslovima i u iste svrhe</p>
	<p>Inovacije</p>	<p>Davanje novih rešenja na postojeće probleme ruralnog razvoja, koji obezbeđuju dodatnu vrednost i povećanu teritorijalnu konkurentnost</p>
	<p>Multi-sektorska integracija</p>	<p>Kombinacija aktivnosti različitih ekonomskih sektora ili javnih i privatnih aktivnosti u jednom projektu i strateška povezanost različitih projekata u odnosu na istu viziju</p>
<p>Trans-nacionalna specifičnost</p> <p>(ova osobine proizilaze iz interakcija između lokalnih grupa i njihovih strategija)</p>	<p>Umrežavanje</p>	<p>Kapacitet i spremnost za kolektivnu akciju zajedno sa drugim nezavisnim akterima u zajedničke svrhe</p>
	<p>Trans-nacionalna saradnja</p>	<p>Kooperacija neograničenog broja Lider grupa (LAG), koje se nalaze u najmanje dve zemlje članice, zbog zajedničkog dizajniranja, proizvodnje i marketinga roba ili usluga</p>
<p>Vertikalna specifičnost</p> <p>(ova osobina je predstavljena i implementirana od strane nadležnih institucija, koje obezbeđuju okvire u kojima lokalne grupe realizuju svoje aktivnosti)</p>	<p>Decentralizovano upravljanje i finansiranje</p>	<p>Poveravanje implementacije Lider inicijative nacionalnim, regionalnim strukturama i lokalnim akcionim grupama zemalja članica, smanjivanje uloge EU Komisije u učestvovanju u planiranju i donošenju odluka u vezi lokalnih partnerstava na programskom nivou.</p> <p>Pored programa podrške, zemlje članice su mogle da izaberu modalitet podrške, nazvan »globalna dodela bespovratnih sredstava«, što podrazumeva prenos budžetskih sredstava za lokalne akcione planove na lokalne partnere. Lokalne grupe imaju pravo da rasporede sredstava promoterima projekta, shodno pravilima koje postavlja nacionalna ili regionalna programska uprava-administracija.</p>

Izvor: EU Commision 2003: 14.

Generalna ocena Lider I, II i Lider + inicijativa jeste pozitivna. Pozitivna iskustva prve dve inicijative dovela su do nastavka finansiranja u vidu Lider + inicijative, odnosno, u merama za period

od 2007-2013 Lider *prevazilazi* nivo pilot inicijative i postaje tzv. *četvrta osa ruralnog razvoja* u ZAP EU. Prema nekim podacima, samo Lider II mere su dovele do formiranja oko 100 000 trajnih radnih mesta i oko 1000 Lokalnih akcionih grupa širom Evrope, koje su povezane i razmenjuju iskustva svojih razvojnih projekata (Eu Commission 2003: 23). U vezi sa Liderom i sličnim inicijativama („*egzogenim inicijacijama lokalnog aktivizma i dinamike*“) važno je izbeći zamku mešanja uzroka i posledica. Šakšmit i sar. (Shucksmith *et al.* 2005: 109) upravo u ovom kontekstu napominju sledeće: „*Lider je pre instrument za stimulaciju procesa u okviru lokalne ekonomije, nego instrument za promociju investicija... uspešna implementacija multisektorske integracije je efekat određenih preduslova i eksternih uticaja* (naglasio D.J.) npr. povoljnog administrativnog konteksta, uspešne i diverzifikovane lokalne ekonomije, vitalnih, dinamičnih i reprezentativnih partnerstava i snažne strateške orijentacije na lokalne akcione planove, pre nego efekat Lider aktivnosti... one su doprinele održivosti razvojnih procesa na lokalnom nivou; ... pokazale su se prilagodljivim na različit socio-ekonomski i upravljački kontekst i primenjivim na manje teritorijalne aktivnosti u ruralnim područjima; ... indukovale su odgovornost u lokalnim partnerstvima, povezujući u zajedničku strategiju javni i privatni sektor, kao i različite interese brojnih aktera“.

Međutim, aktivnosti u okviru Lider programa, suočavaju se i sa brojnim problemima i preprekama kao što su: uticaj interesnih grupa i pitanje kvaliteta partnerstava u lokalnim akcionim grupama, problemi administrativnih prepreka za realizaciju projekata, relativno malo učešće žena u lokalnim akcionim grupama i problem institucionalne nerazvijenosti, koja može da predstavlja prepreku uspešnim razvojnim aktivnostima. Isto tako „uočena je relativno skromna, ako ne i marginalna uloga farmera, ne u svim, ali u velikom broju Lider projekata“ (van der Ploeg 2003: internet stranica).

U Lider pristupu, koji bi mogao da posluži kao paradigma teritorijalnog principa u ruralnom razvoju, identifikuju se sledeće osnovne komponente pomenutih dimenzija (Tabela 2).

Tabela 2. Osnovne komponente teritorijalnog kapitala i njihovi međusobni odnosi.

Table 2: Basic components of territorial capital and their relations.

	Ekološka konkurentnost	Socijalna konkurentnost	Ekonomska konkurentnost	Pozicioniranje u globalnom kontekstu
Fizički resursi	X		X	
Ljudski resursi	X	X		
Kultura/Identitet		X		
Know-how/Veštine		X	X	X
Upravljanje i finansijski resursi		X	X	X
Aktivnosti / biznis kompanije			X	
Tržišta / eksterne veze	X		X	X
Percepcija / Imidž	X			X

Izvor: Leader 1999: 22, 23

Kao što se u tabeli može videti, svaka od ovih komponenti, na određen način, može da doprinese povećanju teritorijalnog kapitala i konkurentnosti. Jasno je, međutim, da je njihovo razdvajanje analitičke prirode jer su korelacije sa osnovnim (pripadajućim) dimenzijama i moguće međusobne korelacije svakako višestruke. Tako na primer, pored korelacija koje su navedene u tabeli, sastavni deo ekološke konkurentnosti svakako mogu da predstavljaju i *znanja* i umeća koja ljudi poseduju (npr. znanja o tehnologiji poljoprivredne proizvodnje, koja može manje ili više da ugrožava životnu

sredinu), ali i *institucionalna* briga o stanju životne sredine i održivom upravljanju prirodnim resursima. Na ekonomsku konkurentnost svakako utiču ljudski resursi kao takvi, ali i kultura („socijalno kulturni mentalitet“ ljudi) i identitet određenog područja, koji može da se gradi na tradicionalnim proizvodima, zanatima, lokalnoj kulturi koja može da bude integrativan faktor, kako unutar neke teritorije (regiona), tako i distinktivan (prepoznatljiv) faktor naspram eksternih struktura i aktera i koja kroz različite aktivnosti može da bude ekonomski valorizovana. To isto važi i za pozicioniranje teritorije u globalnom kontekstu, na koje u velikoj meri utiče socio-kulturni identitet (šire o tome, Ray 2006) i ekonomska aktivnost preduzeća i razvijenost preduzetničkog duha u određenom regionu, kao što i ova aktivnost zajedno sa socio-kulturnim karakteristikama može da bude relevantan faktor u percepciji i kreiranju imidža neke teritorije.

Teorija ruralnog razvoja u razvijenim evropskim zemljama, kroz nove načine upravljanja na regionalnom i lokalnom nivou, prevazilazi ne samo pitanje sektorskih i(ili) multisektorskih mera, pitanje teritorijalnosti i uloge lokalne zajednice u ruralnom razvoju, već stavlja akcenat na novo *poimanje horizontalnih i vertikalnih integracija unutar lokalne zajednice*, njenih formalnih i neformalnih institucija i struktura, *ali i integracije sa eksternim - regionalnim, nacionalnim i ostalim faktorima, institucijama, strukturama*. U kojoj su meri ovakve integracije moguće, zavisi od mnogo faktora. Navešćemo samo neke:

- spremnost i kapacitet jednog društva za ovakvu (demokratsku) decentralizaciju (globalni/nacionalni kontekst);
- razvijenost nacionalne ekonomije, socijalna i politička situacija, stepen opšte (ne)razvijenosti kao makro okvira procesa razvoja;
- nasleđena institucionalna arhitektura i istorijsko-politički i kulturni (lokalni-regionalni) kontekst; postojanje mezo nivoa administrativnih struktura (npr. razvijenost regionalnih institucija); spremnost (znanje) i (institucionalna) mogućnost lokalne (samo)uprave da efikasno izvršava svoje funkcije (postojanje svih nužnih elemenata demokratske decentralizacije);
- motivacija i postojanje realnih mogućnosti (otvorenih kanala komunikacije) za istinsku (demokratsku) participaciju ruralne populacije, odnosno, spremnost lokalnih samouprava (politički izabраниh vođa i(ili) tradicionalnih elita) da preuzmu (političku) odgovornost decentralizovanog upravljanja i koordinacije složenih interakcija sa mnogobrojnim relevantnim akterima i institucijama zarad opšteg, a ne sopstvenog, usko političkog, interesa i kalkulacije;
- postojeća ekonomska snaga ruralne (lokalne i regionalne) ekonomije da finansira razvojne programe i projekte, *relativno* nezavisno od finansijskih transfera sa nacionalnog (globalnog) nivoa (održivost u smislu razgradnje sindroma zavisnosti od države, ulaganje sopstvenih napora za smanjivanje siromaštva i podizanje socio-ekonomske vitalnosti lokalnih zajednica u saradnji da brojnim drugim ekonomskim akterima – preduzećima, ostalim lokalnim samoupravama, različitim fondovima i projektima saradnje i tome sl.);
- održivost trenda razvojnih procesa, nezavisno od menjanja lokalnih, regionalnih i(ili) nacionalnih političkih struktura; dugoročnost i strateški pristup u planiranju (regionalnog) ruralnog razvoja.

Sasvim je jasno da se *ova evolucija u teoriji i praksi ruralnog razvoja, najpre odvija u razvijenim društvima sa stanovišta dostignutog ekonomskog, demokratskog (političkog) i institucionalnog stepena razvoja, dok je u zemljama sa nižim stepenom sveukupnog razvoja ovakav diskurs prilično rezervisan za (bližu ili dalju) budućnost*. U nerazvijenim i zemljama u razvoju suštinska diskusija u teoriji, a često mnogo manje u razvojnoj praksi⁴, vodi se zapravo tek na nivou prelaska sa sektorskih na multisektorske mere i sa centralističkog upravljanja na mogućnosti eventualne lokalne koordinacije (multi)sektorskih mera. Cilj ukazivanja na razvoj ruralne politike i teorijskih pristupa u društvenim naukama razvijenih zemalja trebalo bi da posluži sledećem:

⁴ Pokušaji definisanja optimalnog regionalnog (ruralnog) razvoja, ustvari se kreću između normativnih i analitičkih određenja (Böcher 2008: 377), zbog toga što se analitičkim razlaganjem onoga što se realno u regionalnoj politici dešava, vrlo često uključuju i normativne perspektive – onoga što bi, po pravilu, trebalo da se odvija na regionalnom nivou.

- da se ukaže na moguća drugačija rešenja i dobru praksu u ruralnom razvoju, koja bi se na nivou principa i eventualnih strukturalno-institucionalnih sličnosti, ali i modifikacije korisnih iskustava, mogla primeniti u Srbiji,
- da se ukaže na prednosti koncepta regionalnog razvoja, koji u socio-ekonomskom i političkom kontekstu velikih razvojnih dispariteta u Srbiji *mora da bude ugrađen u strategiju ruralnog razvoja*. Prednosti regionalnog razvoja moraju se iskoristiti uporedo sa (multi)sektorskim merama razvoja sela i poljoprivrede i ne smeju biti ugrožene politizacijom ovih pitanja u svakodnevnim sporenjima političkih „elita“ u Srbiji,
- da se akcentiranjem ovakvih pitanja ukaže na potrebu njihove naučne analize, u cilju istraživanja mogućih preduslova primene sličnih principa u ruralnom razvoju,
- da se na nivou racionalnih kriterijuma postepeno *rekonstruiše pitanje ruralnosti u Srbiji, kako na nivou prioriteta*, tako i na nivou *prevazilaženja ruralno-urbanih dihotomija*, koje implicite sadrže perspektivu tradicionalno-moderno (ruralnost kao zaostalu tradicionalnost) i tradicionalnu podelu rada i funkcija između grada i sela, urbanog i seoskog stanovništva.

Na taj način (kroz regionalnu perspektivu ruralnog razvoja) bilo bi moguće promovisanje svesti i potrebe za drugačijim oblicima i tipovima ruralno-urbanih veza i kvalitativno drugačije integracije, a time i razvoja ruralnih područja u Srbiji, u skladu sa njihovim heterogenim osobinama. Ova integracija morala bi istovremeno da se odvija kao infrastrukturna, ekonomska, socijalna i politička integracija (inkluzija) ruralnog prostora, populacije i ekonomije.

Teritorija kao okvir za razvoj ruralne ekonomije

Ekonomska dimenzija lokalnog ili regionalnog ruralnog razvoja⁵, temelji se na ruralnoj ekonomiji, kao ekonomskom okviru koji je širi od tradicionalno dominirajućeg sektora poljoprivrede, koji u ruralnim područjima može da ima manji ili veći značaj. Ruralna ekonomija ovde upućuje i na vezu sa teritorijalnim aspektom, što znači i da se razvoj ruralnog područja mora posmatrati u vezi sa njegovim ekonomskim specifičnostima, na primer: da li određeno ruralno područje karakterišu dobri prirodni uslovi za intenzivnu poljoprivrednu proizvodnju i sistem ekonomskih aktera i institucija, koji je značajno vezan za sektor poljoprivrede ili se radi o području sa lošijim uslovima za poljoprivredu; da li je u pitanju ruralno područje sa manjim ili većim brojem poljoprivrednika, odnosno, većim ili manjim gazdinstvima (ili poljoprivrednim preduzećima); da li je u pitanju ruralno područje koje svoju ekonomsku vitalnost, usled blizine ili dobre infrastrukturne povezanosti sa urbanim centrima, više povezuje sa gradom, što kao posledicu može da ima veći udeo migracionog stanovništva na dnevnoj bazi, nedovoljno razvijen sistem usluga (usled blizine grada), lokalne preduzetnike koji moraju da se nadmeću sa jakom konkurencijom iz grada, stanovništvo koje koristi ovaj prostor kao rezidencijalnu zonu (moguća potražnja za nekretninama) ili se pak radi o relativno udaljenim (zabačenim) područjima, sa dobrim potencijalima i (ili) orijentacijom na turističke (uslužne) delatnosti i očuvanje prirodnih kapaciteta, kao preduslova razvoja područja (na primer, zaštićena područja nacionalnih parkova) i slično.

Tipologija ekonomskih obeležja ruralnih područja, u svakom slučaju, zavisi od postojeće demografske strukture, postojećih resursa i strukture lokalne ekonomije i njene veze sa regionalnom i nacionalnom ekonomijom i manjim ili većim urbanim centrima. Ove veze mogu značajno da oblikuju i diktiraju korišćenje određenih resursa u lokalnu. U svakom slučaju, ekonomski razvoj određenog područja zavisi od mnogo faktora, koji podrazumevaju potrebu za kreiranjem adekvatne strategije razvoja, koja uzima u obzir sve prednosti koje lokalne seoske zajednice (i region u celini) imaju u

⁵ Dimenzije regionalnog ruralnog razvoja mogu se analizirati kao ekonomske, ekološke, političke, socio-kulturne... Jasno je, međutim, da se one ovako mogu posmatrati samo u analitičkom (ili normativnom) smislu, zato što su međusobno usko povezane i utiču jedna na drugu.

pogledu postojećih resursa, ograničenja, mogućih prilika i pretnji za razvoj (npr. *SWOT* analiza). Sintetički gledano, ove faktore mogli bi da grupišemo na sledeći način: 1. socio-demografski faktori (unapređenje obrazovanja - znanja i umeća ljudi, njihove informisanosti, stavova i svesti), 2. postojeći materijalni i finansijski resursi, razvijenost preduzetništva i 3. veze sa eksternim tržištima (kapitala, roba, radne snage). Teritorijalna dimenzija ekonomskog razvoja zapravo podrazumeva:

1. pre svega, mogućnost zapošljavanja stanovništva, odnosno, mogućnost pronalaženja *adekvatnog* zaposlenja za stanovnike određenog područja,
2. lokalnu ekonomsku vitalnost i dinamiku (razvijenost preduzetništva),
3. mogućnosti razvoja novih ekonomskih aktivnosti u lokalnu (podrška lokalnih, regionalnih ili nacionalnih institucija razvoju preduzetništva, otvaranju novih radnih mesta i sl.),
4. sistem povezanih aktera (na primer, zadruge u poljoprivredi, klaster udruživanje)
5. i, sintetički gledano, sposobnost da se stvori dodata vrednost i da se ona zadrži u lokalnim-regionalnim okvirima.

Okviri u kojima je moguće ostvarivati navedene mogućnosti, u svakom slučaju, zavise od preduslova poput infrastrukturne povezanosti i komunalne opremljenosti naselja, kvaliteta života⁶ (koji kao širok pojam, pored rada – zaposlenosti i ekonomskih resursa, obuhvata i kvalitet stanovanja i života domaćinstava, zdravstvenih usluga, mogućnosti obrazovanja, život lokalne zajednice i socijalnu participaciju, kvalitet životne sredine), odnosno, mera i politika kako na lokalnom/regionalnom, tako i na nacionalnom nivou, koje adekvatno podržavaju ekonomski razvoj.⁷

Ukoliko naglasimo sposobnosti aktera (ljudi) za ostvarivanje ekonomske konkurentnosti određenog područja, evropska iskustva pomenute EU Lider inicijative upućuju nas na četiri osnovne komponente:

1. sposobnost lokalnih aktera da razvijaju i promovišu lokalna znanja i umeća, dok istovremeno ovladavaju novim tehnologijama (znanjima)
2. njihova sposobnost da optimalno iskoriste finansijske resurse, koji postoje u određenom području, bez obzira da li se radi o privatnim ili javnim izvorima finansiranja
3. sposobnost da kreiraju i upravljaju ekonomskim aktivnostima (biznisom) i da se ove aktivnosti organizuju, ne samo individualno, već i na nivou lokalne zajednice kao celine (poslovne zajednice)
4. njihove sposobnosti da pristupe profitabilnim tržištima, na kojima mogu da ostvare dodatnu vrednost (Leader 2000: 23).

Pored ovih komponenata ekonomske dimenzije regionalnog ruralnog razvoja, pojedini autori (Rauch *et al.* 2001: 42) kao *veoma važnu komponentu ekonomskog razvoja* s pravom ističu i *unapređenje sistema socijalne zaštite* za ugroženu ruralnu populaciju (ostarelo stanovništvo, nezaposleni i izrazito siromašni) i *upravljanje rizicima, sprečavanje katastrofa i pomoć u hitnim slučajevima*. Izlivanje reka, klizišta, zemljotresi i slične katastrofe u Srbiji proteklih godina, vrlo jasno ukazuju da je ova komponenta u ruralnom razvoju od velike važnosti i da njeno zanemarivanje (odnosno, zanemarivanje prevencije i (ili) mogućnosti optimalnog odgovora na ovakve hitne i rizične situacije i pomoći ugroženom stanovništvu) vrlo opasno po ekonomsku, ekološku i uopšte ljudsku dimenziju društvenog razvoja.

⁶ Kvalitet života je veoma širok koncept koji obuhvata blagostanje društva u celini i ne odnosi se samo na materijalne – objektivne pokazatelje i resurse ljudi i njihovih domaćinstava. U suštini, kvalitet života kao koncept, ima tri osnovne dimenzije: kvalitet života kao „životna situacija“ pojedinaca – mikro nivo; kvalitet života kao multidimenzionalni koncept – ovim se naglašava ne samo opis pojedinih aspekata, već i njihova međusobna korelacija i uslovljenost; kvalitet života kao mera objektivnih i subjektivnih indikatora (Shucksmith *et al.* 2006: 2).

⁷ Podrazumeva se da je ekonomska dimenzija razvoja lokalnih seoskih zajednica mnogo kompleksnija od navedenih elemenata i zahteva detaljniju ekonomsku analizu. Ovde želimo samo da ukažemo na neke - sociološki posmatrano - važne preduslove, bez namere da damo celoviti prikaz svih mogućih faktora ekonomskog razvoja određenog područja, što, po definiciji, spada u oblast ekonomskih i agroekonomskih nauka.

Smatramo opravdanom pretpostavku da je razvoj ruralnih područja moguć pre svega zadržavanjem stanovništva u ruralnim područjima (demografska vitalnost) i omogućavanjem njihovog (adekvatnog) zapošljavanja (ekonomska vitalnost), pri čemu i preduslov, ali i posledicu prethodna dva procesa predstavlja njihova političko-institucionalna i socijalna vitalnost i održivost u najširem smislu reči. Ukazaćemo kratko na rezultate evropskog projekta *RUREMPLO*, koji je imao za cilj komparativnu analizu dinamike zapošljavanja u *18 ruralnih regiona EU u periodu 1980-1997* i u kojem je učestvovalo nekoliko evropskih univerziteta i brojni istraživači. Regioni su bili podeljeni u razvijene i nerazvijene, s obzirom na demografske i ekonomske aspekte (ovde je pre svega uzet u obzir parametar stope rasta nepoljoprivrednog zapošljavanja u posmatranom periodu) (vidi, Terluin *et al.* 1999). Prema rezultatima ovih istraživanja, komparativna iskustva razvijenih i nerazvijenih evropskih regiona ukazuju da je porast zapošljavanja u ruralnim regionim Evropske unije zavisio *ne samo od postojanja resursa u lokalnu, već i od stepena njihove uspešne valorizacije* (koja je zavisila, između ostalog i od infrastrukturne razvijenosti, koja značajno doprinosi efikasnoj trgovini robama i uslugama i atraktivnosti područja, u smislu privlačenja kompanija da investiraju). Rezultati ovog istraživanja, u posmatranom periodu od sedamnaest godina, pokazuju da je povećanje zapošljavanja u ruralnim regionima generalno bilo u sektoru *komunalnih usluga i trgovine, sektoru finansijskih usluga, u sektoru ugostiteljstva* (restorani, hoteli), a u skladu sa smanjivanjem učešća ruralne populacije u poljoprivredi. U oba tipa regiona porast zapošljavanja je bio *evidentan u manjim preduzećima*, sa naznakom da je porast srednjih i velikih preduzeća bio karakteristika razvijenijih regiona. S obzirom na to da se u istraživanju radilo o ruralnim regionima, obrazovanost radne snage je bila relativno niska, ali to nije predstavljalo značajniji ograničavajući faktor pošto je takva radna snaga očekivana i zahtevana od strane kompanija (u nekim nerazvijenim regionima nedostatak adekvatnih radnih mesta za visoko obrazovanu populaciju rezultirao je njihovom migracijom). U ovom istraživanju se potvrdila pretpostavka da su u razvijenim regionima kapaciteti aktera (znanje, umeća, stavovi), *kao i kapaciteti kreatora politike bili na znatno višem nivou nego u nerazvijenim*, što znači da su u razvijenim regionima oni bili sposobniji da jasnije formulišu strategije razvoja u skladu sa prioritetima i potrebama regiona i da bolje privuku javne i privatne investicije zarad otvaranja novih radnih mesta za lokalno stanovništvo (to je zavisilo i od aktivnosti lokalnih aktera, bolje komunikacije, ali i eksternih veza sa npr. regionalnim i EU institucijama, veza sa investitorima i kompanijama i sl.). U nerazvijenim regionima, usled *male gustine stanovništva, lošije interakcije među njima, internih konflikata, slabe kooperacije, odsustva formalnih mreža*, nisu postojali dobri uslovi za ekonomski razvoj. Njihove eksterne veze su oslabljene usled geografske zabačenosti (marginalnosti), nepostojanja jedinstvenih strategija i kapaciteta za razvoj, kao i stavova lokalnih relevantnih aktera. Politika razvoja u razvijenim regionima odnosila se češće na razvoj industrijskih zona i za to potrebne infrastrukture, koje su imale za cilj „postizanje sinergijskih efekata“, što nije bio slučaj u nerazvijenim regionima, čije strategije kreatora politike nisu bile dovoljno efikasne po pitanju postizanja ovakvih efekata i uključivanja u šire razvojne perspektive. Udeo mešovitih gazdinstava zavisio je od mogućnosti zapošljavanja u regionalnoj ekonomiji, potražnje za proizvodima koji su prerađivani na farmama, tražnjom za agro i ruralno turističkim uslugama i tome slično (razvoj agrarnog i ruralnog turizma bio je značajniji u razvijenim regionima, koji su, po pravilu, imali više znanja i bolje strategije za razvoj ovog sektora) (šire o rezultatima ovog istraživanja, Terluin *et al.* 1999: 55-134).

Prikazani zaključci iznova govore u prilog činjenici da je razvoj ruralnih područja i njihove ekonomije podrazumevao međusobnu povezanost endogenih i egzogenih faktora razvoja, kako institucionalnog-strukturnog karaktera, tako i interakcija-delanja relevantnih aktera u ruralnim područjima. Pravci i dinamika razvoja ruralne ekonomije, u svakom slučaju zavise od dostignutog stepena razvoja regionalne i nacionalne ekonomije. Zavisno od stepena razvoja i značaja ruralne ekonomije za nacionalnu ekonomiju, pravci restrukturiranja, kako u ekonomskom, tako i u političkom smislu imaju svoja specifična obeležja u razvijenim i u zemljama u razvoju. Moglo bi se zaključiti da ekonomski razvoj na lokalnom i regionalnom nivou, u osnovi predstavlja spregu nekoliko važnih elemenata: „organizacije i razvoja u okviru i od strane lokalnih seoskih zajednica, dinamične povezanosti između lokalnih seoskih zajednica i regionalnih, nacionalnih i institucija i grupa, i povezanosti između različitih razvojnih inicijativa u okviru regiona“ (Ray 2006).

Zaključak

U ruralnim područjima svakako možemo govoriti o *resursima*, koji prevazilaze tradicionalnu funkciju ovih područja, a koja se povezuje sa poljoprivredom kao delatnošću i njenom funkcijom proizvodnje hrane. Ruralni resursi ili ruralna „javna dobra“ nisu oblikovani samo svakodnevnom aktivnošću poljoprivredne populacije, ali mogu biti značajno pod njihovim uticajem (zavisno od udela ove populacije i intenziteta poljoprivredne proizvodnje). Pored proizvodnje hrane, mogu se istaći i sledeći značajni resursi (Bryden 2006): čist vazduh; voda; (energija) vetra, vode – reka, mora; životinje (riba u primorskim krajevima); priroda i biodiverzitet; rekreaciona područja, prirodne lepote i pejzaži; kultura, arheologija, istorija; lokalni tradicionalni festivali i druga dešavanja; lokalni tradicionalni zanati i veštine itd. Ova dobra (kreirana od strane ljudi ili prirode) „se na specifičan način integrišu u novu ruralnu ekonomiju i kvalitet života lokalnog stanovništva putem novih preduzeća, zapošljavanja, odluka o migracijama... priroda i funkcije ovih „javnih dobara“, koja podrpiru novu ruralnu ekonomiju i kvalitet života u ruralnim područjima, su često mnogo drugačije od onih u urbanim centrima (koji se rukovode „urbano-regionalnim“ („city regions“) načinom razmišljanja) i ova dobra zaslužuju da budu na određeni način nagrađena“ (ibid.).

Ovakav pristup pokazuje potrebu i mogućnost da se sama *ruralna područja percipiraju kao resurs, kao potencijal (a ne kao problem)* i upućuje na potrebu transformacije razvojnih pristupa, od sektorskih ka multisektorskim, odnosno, na potrebu *investiranja u ruralnu ekonomiju* i alternativni pristup razvojnim modelima za ruralna područja. Različite razvojne pristupe potrebno je povezivati na regionalnom nivou i u vezi sa teritorijom, shvaćenom u društveno-prostornom smislu. Podrška inovativnim pristupima (koji mogu da znače da se, npr. „tradicionalne aktivnosti sprovode na nov način“, Bryden 2006), nastojanje globalnog društva da se održe jednaki standardi života na celini svoje teritorije i (možda) unapredi efikasnost ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima, kao i izgradnja putne, železničke, telekomunikacione i drugih struktura, mogu da imaju čitav niz socijalno-ekonomskih posledica na ruralna područja i društvo u celini. Investicije u ovu vrstu povezivanja sela i grada mogu da smanje pritisak na gradove, da omoguće bolje dnevne migracije selo-grad, eventualno povratne migracije stanovništva ka selima, razvoj ekonomskih i socio-kulturnih aktivnosti u ruralnim područjima i konačno, da se utiče na smanjivanje socijalne izopštenosti ruralnog stanovništva, koja ima mnogo više dimenzija od čisto ekonomske i(ili) prostorne.

Literatura:

1. Böcher, M. (2008). Regional governance and rural development in Germany: the implementation of LEADER+. *Sociologia Ruralis*. Vol. 48 (4). P. 372-388.
2. Bogdanov, Natalija (2007). Mala ruralna domaćinstva u Srbiji i ruralna nepoljoprivredna ekonomija. UNDP. Beograd.
3. Bryden, J. (2006). Investment Priorities for Rural Development. Int. Conference „Successful Rural Investment in Services and Business Innovation“. OECD. Internet stranica: <http://www.oecd.org/dataoecd/22/63/37619965.pdf> (pristupljeno 21.10.2008).
4. De Janvry, A. and Elisabeth, Sadoulet (2005). Achieving success in rural development: toward implementation of an integral approach. *Agricultural Economics*. Vol. 32 (1). P. 75 – 89.
5. De Janvry, A. and Elisabeth, Sadoulet (2007). Toward a territorial approach to rural development. *eJADE*. Vol. 4 (1). P. 66-98.
6. De Janvry, A., Murgai R. and Elisabeth, Sadoulet (2002). Rural Development and Rural Policy. U Rausser, G. and R. Just (ed). Handbook of Agricultural Economics. Elsevier. Amsterdam.
7. EU Commission (2003). Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II. Internet stranica: <http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leader2/full1.pdf> (pristupljeno 19.01.2010.).

8. Hillyard, S. (2007). *The sociology of rural life*. Berg. Oxford. New York
9. LEADER European Observatory (1999). Territorial competitiveness. Creating a territorial development strategy in light of the LEADER experience. "RURAL INNOVATION". *DOSSIER N° 6 – PART 1*.
10. LEADER European Observatory (2000). Economic competitiveness. Creating a territorial development strategy in light of the LEADER experience. "RURAL INNOVATION". *DOSSIER N° 6 – PART 4*.
11. Müller, Christa (1998). *Von der lokalen Ökonomie zum globalisierten Dorf. Bäuerliche Überlebensstrategien zwischen Weltmarktintegration und Regionalisierung*. Campus Verlag. Frankfurt.
12. Murdoch, J., Lowe, P., Ward, N. and Terry, Marsden (2003). *The differentiated countryside*. Routledge. London.
13. Ploeg, J. D. van der (2003). Rural development and the mobilisation of local actors. EU Rural Development Conference. Salzburg. Internet stranica: <http://ec.europa.eu/comm/agriculture/events/salzburg/panels/ploeg.pdf> (pristupljeno: 19.01.2010.).
14. Rauch, T. Bartels, M. and A. Engel (2001). Regional rural development: a regional response to rural poverty. GTZ-BMZ.
15. Ray, C (2000). The EU LEADER Programme: Rural Development Laboratory. *Sociologia Ruralis*. Vol. 40 (2). P. 163-171.
16. Ray, C. (2006). *Culture Economies: a perspective on local rural development in Europe*. Centre for Rural Economy. Newcastle.
17. Shucksmith, M., Cameron, S. and Tanya, Merridew (2006). First European Quality of Life Survey: Urban–rural differences. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
18. Shucksmith, M., Thomson, K. J. And D. Roberts (ed.) (2005). *The CAP and the regions – Territorial impact of the common agricultural policy*. CABI.
19. Terluin, I. J. Post, J.H. and Sjöström, A. (ed) (1999). Comparative analysis of employment dynamics in leading and lagging rural regions of the EU 1980-1997. Agricultural Economic Research Institute (LEI). Report 4.99.09. The Hague.

REGIONAL RURAL DEVELOPMENT AND TERRITORIAL APPROACH: EXAMPLE OF THE LEADER INITIATIVE

DEJAN JANKOVIĆ

Rezime

The paper reviews some of the key principles of the territorial approach in rural development and of particular aspects of the regional rural development. As an example of territorial approach, some features of Leader initiative are analyzed and, in this context, it is pointed to the social context and factors that may affect the application of these principles in regional rural development. The final section of the paper points to some of sociologically relevant aspects of the economic dimension of

regional rural development, as well as the relevant results of previous research on this subject in the EU. The paper concludes in regards to resources available to rural areas and the need for such a perception of rural areas and their resources, particularly in the context of regional – territorial rural development policy.

Keywords: regional rural development, territorial policies for rural development, Leader initiative