

Mezo okviri ruralnog razvoja

Izvor: Šljukić, S. i D. Janković (2015). *Selo u sociološkom ogledalu*. Mediterran Publishing. Novi Sad. Str. 257-272

Makro nivoi analize daju generalnu orijentaciju (fokus) po pitanju ruralnog razvoja, međutim, tek analiza na nižim nivoima može da otkrije karakteristike kako mogućih pravaca i tokova razvoja, tako i specifičnosti ruralnosti na koju smo usmereni. Sam pojam ruralnog, regionalnog ili lokalnog po sebi – pored ostalih obeležja – implicira izvesnu geografsku i(ili) teritorijalnu određenost ciljeva za bilo koju politiku razvoja. U tom smislu, ovu problematiku posmatramo na nivou koji je niži od makro nivoa, iako se translacija brojnih pitanja koja se pominju legitimno može izvesti kako u pravcu makro, tako i u pravcu mikro specifičnih pitanja. U literaturi koja se bavi pitanjima razvoja, naročito regionalnog (ruralnog) razvoja, često se koristi pojam *lokalnog razvoja*. U suštini se pod pojmom lokalnog (*engl. local community*), obično podrazumevaju mnogo šire celine od onoga što bi se u srpskom jeziku podrazumevalo pod pojmom lokalne seoske zajednice ili sela, odnosno, pojmom mesne samouprave (mesne zajednice-sela), naspram lokalne samouprave (opštinske uprave koja obično obuhvata gradsko naselje i nekoliko seoskih naselja). S druge strane, moguća je upotreba pojma lokalnog baš u ovim okvirima (administrativno omeđenim granicama). U kontekstu lokalnog ruralnog razvoja i pitanja „koliko *lokalnog* je „lokalno“?, Mosli (Moseley 2003: 8) upućuje na činjenicu da odgovor na to pitanje značajno zavisi od niza lokalnih karakteristika, poput gustine naseljenosti, postojećih resursa i administrativne strukture itd. Osnovno značenje, u stvari, upućuje na to da „lokalno područje mora da bude dovoljno malo da se održi smisao i identitet prostora, volja lokalne populacije da se angažuje i mogućnost stvarne integracije individualnih inicijativa, ali istovremeno da bude dovoljno veliko da može da sebi priušti određenu ekonomiju obima u upravljanju i pružanju usluga, kao i dostupnost dovoljnog asortimana i kvaliteta stručnosti“. Ističe se da ono što je još važnije od veličine, jeste „želja za fokusiranjem na razumno koherentno područje, koje „uživa“ određenu meru zajedničkog identiteta“ (ibid.). Pojam lokalnog ruralnog razvoja je veoma fleksibilan i suštinski implicira teritorijalni nivo, što znači da se on odnosi i na regionalni nivo, koji mora, pre svega, da bude shvaćen u jednom funkcionalnom, a tek onda u administrativnom smislu. Problem određenja lokalne seoske zajednice kod nas isticao je još Vojin Milić, navodeći da lokalna zajednica podrazumeva specifičnost (društvenog) prostora u kojem se mogu naći određeni društveni oblici, društvene ustanove i organizacije, aktivnosti i neposredni društveni odnosi, specifičan (zajednički) identitet i tome slično (Milić 1957).

Teritorijalnost je okvir u kojem u prvi plan izlaze specifičnosti (potencijali) određenog područja i prostor u kojem mogu da se kombinuju multisektorske mere u skladu sa specifičnostima određenog ruralnog područja. Naglašavanjem teritorijalnosti otvara se prostor za diskurs o egzogenosti i endogenosti u ruralnom razvoju (Janković 2011: 115). Tako se u odgovoru na pitanje zašto neki regioni, lokaliteti, imaju bolju razvojnu dinamiku od drugih, krije čitav niz njihovih karakteristika, od kojih su neke posebno značajne. Transportna infrastruktura i povezanost sela i gradova često se navodi kao jedan od osnovnih preduslova za vitalnost ruralne ekonomije. Na taj način moguće je ubrzati tokove ljudi, robe i novca u prostoru, „približiti“ selo urbanoj populaciji, ali i približiti grad seoskoj. Ipak, infrastrukturna-transportna

povezanost i dostupnost nije jedini preduslov razvoja: vrlo je moguće da razvoj transportne infrastrukture, osim povezanosti, doprinese i lakšem odlivu stanovništva iz sela u gradove (OECD 2003: 14), ukoliko u selima (ruralnim područjima u celini) ne postoje unutrašnji (endogeni) preduslovi za dinamičan razvoj. Karakteristike određenih područja (teritorija) u smislu njihovog ljudskog, ekonomskog, prirodnog, fizičkog (izgrađenog), socijalnog, kulturnog, političkog i drugog kapitala, oblikovane su istorijskim specifičnostima, ljudima i karakterom njihovih društvenih veza i složenim odnosima i međuuticajima sela i grada. Najčešće je prisutan čitav niz elemenata u složenoj društvenoj stvarnosti svakog pojedinog ruralnog područja i oni, u kontekstu prosperiteta određenog područja, po redu važnosti mogu da budu sledeći:¹

- veće ili manje prisustvo pojedinih tipova kapitala - pogodnosti i resursa (prirodnih ili nastali kao proizvod ljudske aktivnosti);
- transportna infrastruktura;
- specifično kulturno nasleđe i identitet;
- blizina urbanih središta;
- resursi koji mogu da se eksploatišu (npr. rudna bogatstva, vode, termalni izvori, šume...);
- lokalni lideri;
- duh preduzetništva u lokalnoj zajednici i regionu;
- lokalna (javno-privatna) partnerstva;
- postojanje kvalifikovane radne snage;
- postojanje kvalitetnih zemljišnih resursa;
- telekomunikaciona povezanost itd.

Ova obeležja praktično predstavljaju odgovore na pitanja koji su to pokretači socijalne i ekonomske aktivnosti u određenom regionu, koja su osnovna obeležja koja utiču na to da neki region bude razvijeniji od drugog, da li su pravci razvoja determinisani egzogenim (ekonomskim, socijalnim, političkim) ili endogenim faktorima (lokalna organizacija, partnerstva, participacija lokalnog stanovništva itd.), kakav je uticaj egzogenih politika na ove determinante i zašto su neke od politika (mera) manje ili više uspešne u pojedinim regionima. Orijentacija na teritorijalne pristupe u ruralnom razvoju, kao i isticanje teritorijalnog kapitala kao koncepta je u proteklih dve decenije godina sve prisutnije, naročito u kontekstu regionalnih politika koje je predstavio OECD (OECD 2001; 2003). Postoji mnogo razloga za logiku teritorijalnog pristupa u

¹ Navedeno prema rezultatima istraživanja sprovedenog sa ekspertima za ruralni razvoj iz zemalja OECD, na temu najvažnijih faktora koji utiču na uspeh vodećih regiona u njihovim zemljama (šire, OECD 2003).

ruralnom razvoju, a među njima mogli bi istaći sledeće (prema, OECD 2001; 2003; Rauch, Bartels and Engel 2001; World Bank 2003; Schejtman and Berdegú 2008):

- Ruralne oblasti su heterogene prema svojim osobinama (prirodne, ekonomske, kulturne, demografske, istorijske...) i prema tome, razvojne mere i politike treba da budu prilagođene potencijalima i ograničenjima sa kojima se one suočavaju;
- Potrebno je povezati nacionalne i sektorske programe sa lokalnim inicijativama i lokalnim potrebama koje postoje u određenim ruralnim područjima. Sektorski pristupi nisu više dovoljni za rešavanje brojnih problema koje postoje u ruralnim područjima, a koje se odnose na siromaštvo, nezaposlenost, kvalitet života i sl. To uslovljavaju i principi jednakosti, ravnomernog regionalnog razvoja i socijalne kohezije. Takođe, makro strategije i reforme često nisu bile dovoljne da na adekvatan način reše heterogene probleme ruralnih područja, a sa druge strane bilo je potrebno pronaći pravi balans mera i politika.
- Teritorijalni pristup usmeren je ka većoj integraciji kroz decentralizovan pristup iz razloga što su projekti integralnog ruralnog razvoja (1970-tih) bili u pravu po pitanju ideje integracije, ali u krivu po pitanju načina na koji je to realizovano (implementacija top-down, odozgo na dole, bez participacije, decentralizacije, u različitim političkim okruženjima)
- ruralna područja u velikoj meri moraju da se posmatraju kao resurs u ekonomskom, socijalnom, kulturnom i svakom drugom smislu, naročito s obzirom na prirodne resurse (zemlja, voda, vazduh, biodiverzitet...), funkciju proizvodnje hrane, ostale funkcije (i javna dobra) koje ona i multifunkcionalna poljoprivreda poseduju. U tom kontekstu, i ruralna populacija treba da dobije ulogu subjekta, a ne objekta razvoja.

Praktično, osnovne ideje koje rukovode koncept regionalnog, a time i teritorijalnog, ruralnog razvoja reflektuju se u sledećim principima (Rauch, Bartels and Engel 2001: 26, 27): orijentacija na smanjivanje siromaštva, održivi razvoj (i održivi uticaj programa razvoja), participacija i principi subsidijarnosti, orijentacija na ciljne grupe.

Sam pojam ruralnog razvoja je širi okvir od regionalnog razvoja, jer u sebe, pored regionalnog pristupa, uključuje i čitav niz sektorskih pristupa, ali i pristupa sa lokalnog nivoa. Regionalni ruralni razvoj je, prema pojedinim mišljenjima, suštinski orijentisan ka ljudima sa ciljem smanjivanja masovnog ruralnog siromaštva (Rauch, Bartels and Engel 2001; World Bank 2003), a koje se može postići optimalnim razvojem pomenutih dimenzija, u okvirima neke manje ili veće teritorije. Prema mišljenju ove grupe autora (Rauch, Bartels and Engel 2001: 13, 14), postoje određene zajedničke osobine zbog kojih su ruralna područja više izložena siromaštvu i ranjivosti: 1. ograničene prilike-mogućnosti, pre svega, za radna mesta; 2. neadekvatna dobra i sposobnosti za njihovo iskorišćenjavanja i stvaranje novih; 3. institucionalne prepreke koje ograničavaju ruralnoj populaciji adekvatan pristup uslugama, informacijama i tržištu i 4. neizbalansirane strukture moći - nedovoljan politički uticaj i kupovna moć ruralnog stanovništva.

Teritorija u kontekstu regionalnog ruralnog razvoja 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 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. 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(i)li protekcionizma), kao način za minimiziranje efekata uticaja globalnih tržišta i tome slično (Šire, Müller 1998: 185-189).

Pojedini autori pored socijalne, ekonomske, ekološke, ističu još i političko-institucionalnu dimenziju (Rauch, Bartels and Engel 2001) i kulturnu dimenziju regionalnog ruralnog razvoja (Murdoch *et al.* 2003). Integracijom ekonomske i kulturne dimenzije pojedini autori (Ray 2006b) upućuju na tzv. „kulturnu ekonomiju“ (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, folkloru, zanata, istorijskog nasleđa, ali i prirodnog (specifičnog) okruženja. Pritom je određena teritorija, u proizvodnom smislu, okrenuta ka negovanju i(i)li konstrukciji teritorijalnog identiteta koji je valorizovan kroz različite proizvode i usluge koje se nude korisnicima ruralnog prostora i „potrošačima“.

Važno je istaći uticaj potrošača (konzumerizma) u ekonomskoj dinamici ruralnih područja. Prema Klarku (Clarke 1998: 251), potrošnja se istovremeno predstavlja kao forma zadovoljstva, ali istovremeno i kao forma *socijalne kontrole*, systemske dimenzije društva, preko koje „kapitalizam ostvaruje sopstvenu reprodukciju“. Postmoderno društvo je značajno potrošačko

društvo. U razvijenim zemljama ruralna ekonomija je značajno diverzifikovana, a agrobiznis generalno daleko prevazilazi granice primarne proizvodnje i prestaje da bude isključivo ruralnog karaktera. On povezuje sektore usluga, turizma, industrije, povezuje *urbano i ruralno na kvalitativno drugačiji način*. Prevazilaženje naturalnog karaktera i uključivanje poljoprivrede u (potrošačku) tržišnu ekonomiju, dovodi do situacije u kojoj „ona svoje postojanje duguje zahtevima koji su potrošačke prirode i koji leže daleko izvan ruralnih područja“ i pod uticajem je „polivalentnije ruralne scene i regulativnih struktura“ (Marsden 1999: 507; 1998).

Ekonomska dimenzija ruralnog razvoja predstavlja jednu od ključnih tačaka rasprave o ekonomskoj vitalnosti određenog ruralnog područja u odnosu na razvoj poljoprivrede, njenu diverzifikaciju, kao i razvoj celokupne *ruralne ekonomije*. Ključni aspekt predstavlja zapošljavanje stanovništva i održivo iskorišćavanje resursa koje određeno ruralno područje poseduje. Ukoliko naglasimo sposobnosti aktera (ljudi) za ostvarivanje ekonomske konkurentnosti određenog područja i u sociološkim terminima naglasimo „ideju kolektivnog delanja“, evropska iskustva pomenute EU Lider inicijative upućuju nas na četiri osnovne komponente u okvirima ekonomske dimenzije:

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 sličnih komponenta ekonomske dimenzije regionalnog ruralnog razvoja, pojedini autori (Rauch, Bartels and Engel 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 je 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 svaku drugu dimenziju društvenog razvoja. 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. Relevantna istraživanja (šire, Terluin *et al.* 1999: 55-134) ukazuju na to da je porast zapošljavanja u ruralnim regionima Evropske unije zavisio ne samo od postojanja resursa u lokalnu, već i od stepena njihove uspešne valorizacije. Ova valorizacija je

zavisila, između ostalog i od infrastrukturne razvijenosti i kapaciteta kreatora politike (znanja, umeća, stavovi, preduzetnički duh) da iskoriste potencijale kojima određeni region raspolaže.

Ekološka dimenzija, oduvek suštinski povezana sa ruralnim, nerazdvojiva je od prethodnih jer ljudi u ruralnim prostorima proizvode svoj život u skladu sa prirodnim i preoblikujući prirodno u koje su uklopljeni. Ekološka dimenzija, po sebi, uvek ima jasnu teritorijalnu perspektivu. Zahtevi globalnog društva za sigurnošću i kvalitetom hrane (ishrane stanovništva), kao i sve razvijenija svest o potrebi očuvanja životne sredine (koja je danas dominantno izražena globalnom diskusijom o klimatskim promenama) predstavljaju neke od važnijih globalnih faktora i potreba za ekološki održivim razvojem. S druge strane, ruralna područja neminovno „podređena prostranstvu“ (Mendras), kao osnovu svog identiteta, tradicionalno imaju proizvodnju hrane, ali i suživot čoveka i prirode. Ruralna populacija se, stoga, mora posmatrati u odnosu sa prirodom, koja predstavlja dominantne okvire njihovog života i rada, kako u smislu značajnog faktora njihovog socio-ekonomskog i kulturnog života, tako i u smislu posledica, koje život i rad ruralne (a pre svega agrarne) populacije može da ima na prirodnu sredinu (Janković 2011; Janković 2012: 635, 636). Trenutna aktuelnost ekološke dimenzije u ruralnom razvoju proističe iz interesovanja savremenog čoveka za „javna ruralna dobra“ i njihove funkcije. Preuzimajući čitav niz drugih funkcija pored agrarne – proizvodne funkcije, ruralna područja predstavljaju lokaciju prirodnih resursa, šuma, obradivog i neobradivog zemljišta, biljnih i životinjskih vrsta, čistog vazduha, vode... „simbola“ zdravlja i života. Očuvanje ekološke ravnoteže i održivo upravljanje prirodnim resursima² podrazumeva imperativ globalnog društva sa zadatkom podsticanja održivog pristupa socio-ekonomskom razvoju ruralnih područja (i naravno društva u celini) koji ne sme da ugrozi prirodne resurse, a istovremeno treba da integriše ruralnu ekonomiju u nacionalne i globalne okvire.

Zato se kao jedan od značajnih zadataka ruralne politike sve više ističe potreba za istraživanjem degradacije poljoprivrednih površina i njihovog prenamenanja za druge potrebe (građevinsko zemljište, izgradnja saobraćajnica, iskopavanje rudnih bogatstava itd.), odnosno, potreba za istraživanjem uticaja koji dovode do tranzicije ruralnih područja od „proizvodnog korišćenja“ ka „potrošačkom korišćenju“ (*nem.* „produktive Nutzung“ i „konsumtive Nutzung“, vidi, Vonderach, 2003). S druge strane, multifunkcionalnost poljoprivrede (na kojoj se sve više insistira) predstavlja mogući činilac diverzifikacije delatnosti u ruralnim područjima, ali i kreatora javnih dobara i „mogućeg doprinosa zapošljavanju u regionalnoj ekonomiji, naročito u onim područjima koja zaostaju u razvojnog smislu“ (vidi, van der Ploeg *et al.* 2000: 392). Bez namere utemeljenja ruralnog života u idiličnom i pastoralnom smislu, možemo reći da očuvanje prirodnih resursa predstavlja jedan od ključnih preduslova za očuvanje i razvoj ruralnih područja (i naravno, društva u celini). Ekonomski posmatrano, *zemljišni, vodni i šumski resursi, predstavljaju neke od ključnih (ekonomskih) resursa za život ruralne populacije i za proizvodnju hrane* (koja se primarno dešava u ruralnim područjima). Očuvanje ovih resursa, kao i

² Treba napomenuti da su pojedini autori (vidi, Shucksmith 2009) kritični prema situaciji u kojoj je koncept „ruralne održivosti“ nepravedno dominantno „ekologizovan“ i napominju da se radi o „prilično haotičnom konceptu“ koji se različito koristi zavisno od različitih interesa u realizaciji selektivnih socijalno-političkih ciljeva, kao i da je kod održivosti važno „šta treba da bude održivo, u kojoj meri, ko i za koga treba to da čini i uz pomoć kojih institucionalnih mehanizama“.

biodiverziteta, verovatno predstavljaju *conditio sine qua non* identiteta ruralnog. Ali, pored ekonomske dimenzije i posmatranja prirode kao resursa, danas sve više sazreva svest o potrebi drugačijeg upravljanja prirodnim resursima, što praktično znači da priroda od ekonomskog resursa, počinje mnogo ozbiljnije da se prihvata kao kolektivno dobro-vrednost, kao kolektivna odgovornost. *Međutim, kolektivnu svest i odgovornost ipak je teško očekivati kao spontanu, već najčešće kao konstruisanu, kao odgovornost zasnovanu na jasnom sistemu podrške i pravno-institucionalne regulacije* (Janković 2012: 637). (Ne)obnovljivost većine prirodnih resursa nužno nameće čovečanstvu potrebu za drugačijim pristupom ovom važnom pitanju: sve donedavno razdvojeni ekonomski i ekološki principi, danas nužno moraju da se uzimaju u obzir zajedno. Ekonomija i ekologija sve više nisu razdvojive, kako u mikro kalkulacijama, tako i u makro pristupima.³

„Komodizacija ruralnog“, kao prostora u uslovima „drugačije prirode post-industrijskog potrošačkog kapitalizma“, nametnula je ruralnim područjima još veću potrebu za održivim upravljanjem prirodnim resursima zbog (održive) valorizacije prirodnih resursa kroz privlačenje direktnih konzumenata ruralnog prostora (turizam, stanovanje...) ili indirektno putem ugradnje ovakvog identiteta u prehrambene proizvode (organski proizvodi, komponenta „zdravlja i prirode“ ugrađena u identitet – bio, eko, etno – hrane, koja ima svoja distinktivna i ekonomski profitabilna obeležja itd). U razlaganju strateške ekološke dimenzije regionalnog ruralnog razvoja pojedini autori (Rauch, Bartels and Engel 2001: 87) navode sledeće ključne elemente:

- identifikacija odgovarajućih *tehničkih* rešenja za održivije sisteme upravljanja resursima;
- kreiranje *organizovanog okvira* za dobro funkcionalno vlasništvo lokalne zajednice (ili zajedničko vlasništvo) i upravljanje prirodnim resursima;
- adekvatno pozicioniranje odgovarajućih *uslužnih sistema* za upravljanje prirodnim resursima;
- obezbeđivanje *podsticaja* za održivo upravljanje prirodnim resursima odgovarajućim *zakonodavstvom* i *sistemom cena* za održivu proizvodnju;
- usvajanje multisektorskih i mnoštva regionalnih perspektiva, unutar kojih mogu da se podrže *alternativne mogućnosti za ostvarivanje prihoda*, kao deo skupa pristupa koji imaju za cilj ograničavanje broja korisnika resursa.

Sociološki posmatrano, neki od ključnih problema navedenih u ovim elementima jesu svakako pravno-institucionalno regulisanje (prava i) odgovornosti za održivo upravljanje prirodnim resursima, pitanje vlasništva nad resursima i sa tim povezan individualni i (ili) javni-kolektivni interes za ovakav pristup upravljanju prirodnim resursima, sistem podsticaja i cena (na primer, subvencije u poljoprivredi za korišćenje ekološki prihvatljivih tehnologija, održivo upravljanje otpadom, prečišćavanje otpadnih voda itd.), ali i sistem sankcija („zagađivač plaća“).

³ Neke od ideja tzv. ekološke modernizacije, ustvari govore o novom odnosu ekonomije i ekologije, „ekologizaciji ekonomije“ i „ekonomizaciji ekologije“.

Iskustva pomenute EU Lider inicijative ukazuju da unapređenje ekološke dimenzije u određenom ruralnom području, između ostalog, zavisi od karakteristika ljudskih resursa, postojeće svesti, znanja i praksi korišćenja materijalnih (prirodnih i izgrađenih) resursa, kao i veza i odnosa sa tržištima (regionalnim, nacionalnim pa i internacionalnim) (vidi, Leader 1999; 2000). Ova iskustva širom Evrope upućuju na niz mogućih manifestinih i latentnih posledica koje su u vezi sa ekološkim dimenzijama teritorijalnog razvoja: lokalno stanovništvo po pravilu postaje više zainteresovano za pitanja upravljanja životnom sredinom, pridaje se novi/drugačiji značaj postojećim lokalnim resursima, koji se posmatraju čak mnogo šire od isključivo prirodnih resursa, promovise se ideja odgovornosti mnogo više nego ideja vlasništva nad tim resursima, promovise se ideja da kvalitetno životno okruženje i angažovanje na njegovom unapređenju može da doprinese integraciji zajednice i kreiranju njenog identiteta naspram drugih teritorija pa čak i kreiranju novih radnih mesta i regulaciji nasleđenih konflikata (vidi, Leader 2000).

Istorijski gledano, lokalne seoske zajednice su - pored određene zakonske regulative - uglavnom tradicionalno imale i sopstvene sisteme prava i odgovornosti za korišćenje resursa kojima raspolazu (Sreten Vukosavljević nas kroz svoja dela maestralno informiše o tome). One su, naročito u uslovima agrarne prenaseljenosti, bile uklopljene u odgovornosti i prava individua, domaćinstava i lokalnih seoskih zajednica, koje su upravljanjem individualnom i kolektivnim svojinom pokušavale da definišu načine korišćenja postojećih prirodnih resursa. U uslovima rasta populacije, intenzifikacije poljoprivrede, industrijalizacije i modernizacije društva, tu vrstu tradicionalne autoregulacije moderna država preuzima na sebe i sopstvenim regulisanjem ovih pitanja vrlo često proizvodi značajnu štetu, jer lokalnim zajednicama na različite načine uskraćuje prava i nadležnosti (prioriteti, odlučivanje, finansiranje), a sama se nedovoljno efikasno bavi ovim pitanjima. U zemljama sa visokim stepenom sveukupnog ekonomskog, tehničko-tehnološkog, političko-institucionalnog razvoja i svesti o ovim pitanjima, decenijski uspostavljane regulacione okvire i sistem odgovornosti država sve više deli sa brojnim institucijama i organizacijama na različitim nivoima, uz snažno učešće civilnog sektora (u skladu sa procesima regionalizacije i decentralizacije, ali i uticajnim lokalnim, regionalnim, nacionalnim i globalnim ekološkim pokretima i organizacijama).

U nerazvijenim zemljama i zemljama u razvoju, poput Srbije, država tek pokušava da kreira adekvatan i funkcionalan institucionalni okvir za ova pitanja, jer je „kolektivna odgovornost“ slika i prilika „kolektivne neodgovornosti“ za zagađivanje životne sredine, čiji kvalitet kod nas očigledno ima tendenciju pogoršavanja. Ekonomski razlozi su, po logici stvari, uvek primarni i njima se pravdaju brojni propusti u zaštiti životne sredine. Sama svest o potrebi zaštite životne sredine je nedovoljno nerazvijena i ona proizilazi kako iz nedostatka znanja i navika prema drugačijem odnosu prema prirodi (možda i socio-kulturnog „mentaliteta“), tako i iz odsustva adekvatne i efikasne institucionalne regulacije ovih pitanja koja može povratno da deluje na formiranje ovakve svesti. U svakom slučaju, pravno-institucionalna regulacija je nužna na makro nivou, a tek kasnije i(li) uporedo sa tim na nižim nivoima odgovornosti i uloga različitih regionalnih, lokalnih i drugih institucija. Ovo se, u ekološkom smislu, ne odnosi samo na pitanja zagađivanja prirodne sredine, već i na problematiku adekvatnog prostornog planiranja i razvoja mreža naselja, razvoja javne i komunalne infrastrukture, kao i pitanja urbanističkog planiranja i očuvanja arhitektonsko-istorijskog nasleđa. Sva ova problematika zapravo spada u okvire

ekološke dimenzije i ekološku „konkurentnost“ određenog životnog prostora. U nedostatku ili nefunkcionalnosti institucionalnih rešenja, često smo svedoci velikih problema u zagađivanju i degradaciji životne sredine (vode, vazduha, zemljišta...) i značajnom smanjivanju obradivog zemljišta i šuma i narušavanja agro i biodiverziteta prostora u kojem živimo (Janković 2012: 639, 640).

Političko institucionalna dimenzija ruralnog razvoja je takođe ključna, zato što ukazuje na problem optimalnog upravljanja ruralnim razvojem, koji nije spontani proces podizanja kvaliteta života putem prelivanja modernizacijskih dostignuća iz industrijalizovanog, tehnološki i infrastrukturno moćnog grada u selo, već strateški proces „upravljanja“ društvenim promenama na globalnom, regionalnom i lokalnom nivou, razvoja institucija i sistema podrške ovakvom procesu, kao i participacije lokalnog stanovništva u naporima za angažovanjem unutrašnjih snaga i motivacije za razvoj. Ova dimenzija otkriva odnose moći u društvenim i političkim odnosima, interese relevantnih aktera i uzroke-posledice određenih sektorskih politika koje direktno ili indirektno utiču na razvoj i kvalitet života ruralnog stanovništva. Sa stanovišta ove dimenzije ruralnog razvoja, region, kao razvojna kategorija, mora da pruži okvir za sistematsko razvijanje mreže naselja, adekvatnu ekonomsku i prostornu preraspodelu privrednih kapaciteta, supsidijarnu raspodelu moći i vlasti, kao podršku lokalnim-regionalnim inicijativama, ali i odgovornosti za određene razvojne aktivnosti. Iako postoje regioni različitih veličina (kao uostalom i lokalne samouprave različitih veličina), region predstavlja optimalan okvir za integralno i održivo upravljanje socio-ekonomskim, demografskih, kulturnim i ekološkim razvojem određene teritorije i najbolji kompromis između usitnjenih lokalnih inicijativa i „udaljenih“ globalnih nacionalnih planova razvoja. Regionalna pozicija pruža mogućnost integralnog razvoja ili bolje rečeno, najbolji okvir *za ostvarivanje sinergijskog efekta lokalnih razvojnih inicijativa, zajedno sa podrškom koju pruža sistem globalnih (nacionalnih) mera podrške razvoju*. Integralnost, kao princip, podrazumeva konstruktivno povezivanje na nivou interno percipiranih zajedničkih interesa, potreba i mogućnosti za razvoj, povezivanje na nivou međusobnih inicijativa i akcija (društvenog delovanja) i iskorišćavanje (ili izgradnju) socijalnog kapitala, održivo ekonomsko i ekološko upravljanje razvojem i „lokalnu“ efikasnu implementaciju, monitoring i evaluaciju realizacije željenih razvojnih ciljeva (Janković 2011; Janković and Novakov 2013).

U čemu se ogleda veza regionalnog i ruralnog razvoja? Ona je prvenstveno sadržana u činjenici da svaki regionalni razvoj, u manjoj ili većoj meri, najčešće obuhvata i ruralna područja. Svaka politika razvoja i revitalizacije ruralnih područja, s druge strane, trebala bi biti uklopljena u regionalni kontekst, sa stanovišta resursa, potreba i mogućnosti za održivost razvojnih rešenja. Pored održivosti, može se razmatrati i pitanje mogućnosti unapređenja i proširivanja uspešnih lokalnih razvojnih inicijativa. Ukoliko razvoj ruralnih područja nastoji da dobije veći značaj u okvirima regionalne politike, onda se nužno radi i o stimulaciji optimalnog, geografski (prostorno) izbalansiranog socio-ekonomskog razvoja. Mnoge zemlje, a naročito zemlje „u tranziciji“, suočene su sa problemom razvojnih dispariteta, često kao posledicom koncentracije ekonomskog rasta i razvoja malog broja urbanih centara, nejednako raspoređenih u geografskom prostoru. Sistematska stimulacija socio-ekonomskog razvoja, putem adekvatne mreže naselja i njihovih komplementarnih funkcija, predstavlja jedini način balansirano razvoja

manjih urbanih centara, koji bi vršili pojedine funkcije u okviru određene teritorije. Na taj se način vrši i stimulacija socio-ekonomskog, *ali i demografskog razvoja i održanja njihovog ruralnog zaleđa*, koje na ovaj način ima mogućnosti za integraciju endogenih inicijativa u šire razvojne okvire. Susret endogenih potencijala i inicijativa sa egzogenim merama podrške, omogućava da se ruralna područja razvijaju u skladu sa svojim mogućnostima i resursima, odnosno, da se uvaži specifičan društveni, ekonomski, ekološki i konačno, kulturno-istorijski kontekst razvoja. To znači da se sa stanovišta regionalnog razvoja „u lokalnu“, daje podrška onim ekonomskim aktivnostima koje su: 1. moguće (sa stanovišta postojećih resursa), 2. održive i 3. koje mogu da dovedu do stimulacije ostalih ekonomskih aktivnosti u području, 4. imaju niz ostalih razvojnih implikacija na šire područje (Janković 2011; Janković and Novakov 2013). U tom kontekstu autori Rauh, Bartels i Engel ističu da „*ruralni razvoj zahteva regionalni pristup*“ (Rauch, Bartels and Engel 2001: 1).

Regionalni pristup je, prema tome, spona između lokalnog razvoja i makro politike razvoja globalnog društva, jer omogućava bolju poziciju za dizajniranje, kako lokalnih, tako i globalnih strategija razvoja. Nacionalni – makro okviri – ponekad nisu dovoljno osetljivi na probleme i potencijale različitih ruralnih područja, dok lokalne (endogene) inicijative često nemaju dovoljno snage i mogućnosti integracije u šire razvojne kontekste. Jedna od ključnih funkcija regionalizacije u društvu je ostvarivanje *intra* i *inter* regionalne integracije i sveukupnog društvenog razvoja, kako regiona, tako i celine kojoj region pripada. Region predstavlja mogućí okvir - odgovor na *specifične potrebe* građana, mnogo bolje nego što to mogu da učine centralne vlasti, prevashodno na taj način što se političko donošenje odluka „spušta“ bliže građanima i njihovim specifičnim potrebama. Ovo praktično odgovara suštini opšte proklamovanog principa *supsidijarnosti*, koji je sadržan i u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi i Deklaraciji o regionalizmu, koji je donela Skupština evropskih regija, ali i evropskom Ustavu, Mastrihtskom, Rimskom i Lisabonskom ugovoru (koji ovaj princip operativno još više pojačava). Iskustva decentralizacije drugih zemalja upućuju nas na čitav niz preduslova i fleksibilnih pristupa procesu *decentralizacije*, koji je dugoročan i društveno specifičan. Istovremeno, kao o jednom od preduslova, ali istovremeno i mogućem rezultatu procesa decentralizacije, možemo govoriti i o *regionima* i procesu *regionalizacije*. Regionalizacija je sa decentralizacijom usko povezan pojam, ali nije identičan, jer decentralizacija ne podrazumeva nužno regionalizaciju, već može imati i drugačije forme decentralizovane uprave (Janković 2011; Janković and Novakov 2013).

U cilju ostvarenja 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. Uspešnost se ovde u prvom redu odnosi na uspešnu artikulaciju, zatim promociju i konačno, delanje zarad ostvarivanja kolektivnih interesa određene teritorije-regiona. U skladu sa neoendogenim principima razvoja, razvojne aktivnosti trebalo bi da su u skladu sa postojećim potencijalima za razvoj i konkurentskim prednostima, bilo da se radi o ekonomskim, socio-kulturnim ili ekološkim aspektima. Pomenuta institucionalna arhitektura u najužoj je vezi sa mogućnošću regionalnih i lokalnih institucija da

delaju u skladu sa interesima populacije koju zastupaju, odnosno, u vezi je sa političko institucionalnom dimenzijom teritorijalnog razvoja. Pojedini autori *institucionalnu razvijenost eksplicitno ističu u definisanju teritorijalnog razvoja* kao:

„procesa usko povezane proizvodne transformacije i institucionalne promene ruralnih teritorija, čiji je cilj smanjivanje siromaštva i nejednakosti. Iz ove definicije proizilazi da teritorijalni ruralni razvoj istovremeno počiva na njegova dva stuba: proizvodnoj transformaciji i institucionalnim promenama....upravo kroz institucionalni razvoj, geografski prostor postaje „teritorija“ koja se razumeva kao ruralni prostor sa svojim identitetom i međusobno usaglašenim razvojnim projektom čime je ona, prema tome, socijalna konstrukcija“ (Schejtman and Berdegú 2008: 21, 22).

Prema našem mišljenju, za uspešan razvoj lokalnih seoskih zajednica decentralizacija društva predstavlja jedan od ključnih sistemskih preduslova kojim se mogu jačati lokalni upravljački resursi/kapaciteti. U tom smislu, decentralizaciju moramo razumeti kao jedan od važnih aspekata regionalnog ruralnog razvoja, odnosno, političko institucionalnu dimenziju regionalnog ruralnog razvoja. Ukoliko diskurs o neoendogenim faktorima ruralnog razvoja smatramo relevantnim (teorijskim) okvirom u vezi sa ovom problematikom, pitanje decentralizacije na određeni način predstavlja operacionalizaciju ovih teza u političko-institucionalnom smislu (Janković 2011). Ovde se nećemo baviti decentralizacijom *per se* (šire o tome, Janković 2011) iako su određeni argumenti u vezi sa ovim procesom u prethodnim poglavljima već pominjani. Ukazaćemo smo na to da ovaj proces predstavlja prenošenje (dela ili celokupnih) nadležnosti/moći i resursa sa viših, centralnih, na niže nivoe upravljanja sa ciljem da se poveća efikasnost i odgovornost vlasti – državnih organa i da se ona približi potrebama stanovnika određene teritorije ili sektora i sa ciljem adekvatnijeg odgovora na probleme u društvu, koji centralne vlasti nisu (ili nisu u dovoljnoj meri) sposobne da uvažavaju i reše. U suštini se radi o problemu *institucionalizacije adekvatnog balansa/odnosa moći i upravljanja* između nacionalnih i nižih/lokalnih struktura vlasti, odnosno, o davanju prava i/ili limitiranju moći nižih nivoa vlasti. Praktično, radi se o nastojanju da se „donošenje odluka više približi ljudima – građanima“. Mogućnost participacije građana u odlučivanju je veoma važna. Zigmunt Bauman ukazuje na sociološki važnu činjenicu da upravo mogućnost ljudi da učestvuju u nečemu znači neku vrstu „izbora kao izraza praktikovanja slobode“, jer, po njegovom mišljenju, „*ljudi se bune protiv svojih životnih uslova ili protiv pravila životne igre mnogo manje zbog toga što im se ne dopada nova realnost koja je rezultat te promene, nego to rade zbog načina na koji je to došlo – to jest, zbog toga što su ih dotle doveli, a da ih nisu pitali za mišljenje*“ (Bauman 2009: 49).

Iskustva decentralizacije ukazuju na to da je ona dugoročan i naporan proces pregovaranja, usaglašavanja i kompromisa između različitih društvenih aktera sa ciljem da se stvori kritična masa političke volje da se delegira moć, ali i da se ona adekvatno prihvati i iskoristi, odnosno, da se decentralizovani odnosi institucionalizuju. Zemlje u „tranziciji“, opterećene socijalističkom prošlošću komandno planskog i centralizovanog odlučivanja, prosto vaze za većim pravima i mogućnostima odlučivanja na lokalnom nivou. Čini se da su političke „tranzicije elite“ u Srbiji, samo u nešto drugačijoj formi preuzele nasleđe predhodnih režima i pokušavaju da uspostave punu političku i ekonomsku kontrolu nad društvenim sistemom, često i već dugo se pravdajući odsutnim trenucima i prekretnicama za naciju. U Srbiji je prisutna značajna centralizacija

odlučivanja i funkcija i *jedna od* posledica takvog dugogodišnjeg stanja su razlike u stepenu razvijenosti koje su najviše u Evropi i pokazuju trend rasta iz godine u godinu. Prema indeksu razvojne ugroženosti, odnos između najrazvijenijeg i najnerazvijenijeg okruga je 1: 7, a kada se posmatraju niži nivoi razlika je još veća – odnos između najrazvijenijeg i najnerazvijenijeg okruga je 1: 15 (Vlada R. Srbije 2008). S obzirom na to da decentralizacija ima svoju *političku, administrativnu i fiskalnu (finansijsku) dimenziju*, postavlja se pitanje u kojoj meri srpsko društvo ima razrađene adekvatne koncepte za decentralizaciju, a da oni nisu puka politička retorika u predizbornim kampanjama. Sa time je povezano i pitanje stručnosti i kapaciteta državne uprave na nacionalnom, a naročito na regionalnom i lokalnom nivou. Ukoliko se želi adekvatno sprovođenje političke i fiskalne decentralizacije (a uslov za to su kvalifikovani kadrovi i stručnjaci na nacionalnom nivou), samo profesionalni i adekvatno kvalifikovani kadrovi na nižim nivoima moći će da upravljaju i koriste nove nadležnosti (uz prisutnu kontrolu sa nacionalnog nivoa)⁴.

Dva ključna pitanja, koja su od svih prethodno pomenutih teže ostvariva (naročito političke volje i samog koncepta decentralizacije), odnose se na 1. *reformu i izgradnju adekvatnog institucionalnog sistema* (u Srbiji već dugo godina sistematski razgrađivanog), kao osnovnog uslova podrške decentralizaciji, i 2. *načine implementacije* određenog plana i programa decentralizacije. Sve što je istaknuto u vezi sa značajem decentralizacije i efikasnom lokalnom samoupravom od suštinske je važnosti za razvoj ruralnih područja u celini jer ruralni razvoj velikim delom zavisi upravo od toga u kojoj meri će se srpsko društvo decentralizovati – regionalizovati i time stvoriti neki od preduslova da se spreči demografska, ekonomska i svaka druga devitalizacija ruralnih područja. Tek kada regioni, a potom lokalne samouprave, budu preuzele i adekvatno izvršavale svoje (decentralizovane) funkcije, biće moguće u punoj meri primeniti logiku koju nameću koncepti teritorijalnih politika ruralnog razvoja.

⁴ U procesima regionalnog ruralnog razvoja veliku ulogu može da odigra lokalna samouprava (opštine). Međutim, stanje lokalnih samouprava i određeni empirijski pokazatelji ukazuju na to da se *lokalna samouprava mora uspešno reformisati iznutra* kao jedan od ključnih preduslova uspešnog decentralizovanog sistema. Uspešna i adekvatna reforma iznutra podrazumeva podizanje kapaciteta (stručnosti, motivacije, pristupa, odgovornosti, kvaliteta i efikasnosti rada...) lokalne administracije i političkog rukovodstva, ali i *uređivanje formalno pravnog okvira* u okviru nadležnosti koje im pripadaju (strateško planiranje, planovi integralnog i održivog ekonomskog razvoja, međunarodni projekti, privlačenje investicija itd.) (Šire o tome, Janković 2011: 202-215; Janković and Novakov 2013).