

## **RURALNO PLANIRANJE NA LOKALNOM NIVOU U SAVREMENOM EVROPSKOM KONTEKSTU - DA LI JE KONCEPT „PAMETNA SELA“ REALNA MOGUĆNOST U SRBIJI?**

**Branka Tošić<sup>1</sup>, Zora Živanović<sup>2</sup>**

**Apstrakt:** U radu se daje prikaz savremenih evropskih smernica u planiranju ruralnog razvoja na lokalnom nivou, sa ocenom mogućnosti njihove primene u Srbiji. Period 2020-ih godina, osim već poznatih ciljeva, donosi i nove vizije koje bi doprinele budućem održivom razvoju ruralnih, kao značajnih državnih područja, koja zahtevaju kompleksan, integralni pristup, sa davanjem prednosti lokalnom nivou u procesu planiranja i upravljanja. U radu se objašnjava koncept *pametnih sela* kroz koji se promovišu inovativna rešenja sa ciljem da se poboljša ekološka održivost, odnosno otpornost na prirodne nepogode i ekonomsku krizu, koristeći lokalne potencijale. Taj evropski instrument planiranja ruralnog razvoja, zasnovan je, pre svega, na participativnom pristupu, korišćenju digitalnih tehnologija, kao i teritorijalnoj, institucionalnoj i međusektorskoj saradnji. Intenzivnije uključivanje građana u procese donošenja odluka bi doprinelo uspešnijem upravljanju na lokalnom nivou.

**Ključne reči:** ruralni prostor, razvoj, lokalni nivo, strategija, pametna sela, EU, Srbija

## **RURAL PLANNING AT THE LOCAL LEVEL IN THE CONTEMPORARY EUROPEAN CONTEXT – IS THE „SMART VILLAGES“ CONCEPT A REAL POSSIBILITY IN SERBIA?**

**Abstract:** The paper presents modern European guidelines in rural development planning at the local level, with an assessment of the possibilities of their application in Serbia. The period of 2020s, in addition to the already known goals, brings new visions that would contribute to the future sustainable development of rural, as important state areas, which require a complex, integrated approach, giving priority to the local level in the planning and management process. The paper explains the concept of Smart Villages through which innovative solutions are promoted with the aim of improving environmental sustainability, ie resilience to natural disasters and economic crisis, using local potentials. This European instrument of rural development planning is based, above all, on a participatory approach, the use of digital technologies, as well as territorial, institutional and cross-sectoral cooperation. More intensive involvement of citizens in decision-making processes would contribute to more successful governance at the local level.

**Key words:** rural area, development, local level, strategy, smart villages, EU, Serbia

---

<sup>1</sup> Univerzitet u Beogradu, Geografski fakultet, Studentski trg 3/III, Beograd  
branka.tosic12@gmail.com

<sup>2</sup> Univerzitet u Beogradu, Geografski fakultet, Studentski trg 3/III, Beograd  
zoraz17@yahoo.com

## **UVOD**

Dosadašnja istraživanja posvećena problematici ruralnog razvoja i planiranja, u svetu i kod nas, pripadaju različitim disciplinama i imaju odlike sadržajne raznolikosti. Napori u tom pravcu, bez obzira da li potiču od ciljeva nacionalne, regionalne ili lokalne politike, su izvor brojnih naučnih radova i stručnih studija, odnosno delova planskih dokumenata, uključujući i krovna strateška dokumenta EU, kroz koja su ispoštovani osnovni principi ruralnog planiranja (Tošić, 2011). Njihova primena u praksi takođe je vrlo raznolika, više ili manje uspešna u zavisnosti od vremenskog i prostornog konteksta. Opređeljen put Srbije ka članstvu u Evropskoj uniji nameće potrebu načelnog prihvatanja evropskih strategija ruralnog razvoja, s jedne, ali i podstiče sagledavanje novih evropskih ideja čija primena može da bude od koristi za planiranje na ruralnom prostoru naše države, s druge strane.

Stav da su procesi industrijalizacije i urbanizacije odigrali ulogu ključnih faktora razvoja društva ne može se osporiti. Međutim, poljoprivredi i ruralnim područjima poslednjih decenija se posvećuje značajna pažnja, kako na globalnom nivou i na području EU tako i u našoj zemlji i njenom okruženju. Jedan od razloga je neophodna finansijska podrška delatnostima primarnog sektora i socio-ekonomskom ruralnom razvoju, podizanju životnog standarda stanovništva, a drugi – ekološki problemi, koji sve više opterećuju ruralne prostore. Isprepletani interesi različitih korisnika zemljišta, značajni razvojni resursi, sa jedne i raznovrsni problemi u svim aspektima razvoja, sa druge strane, zahtevaju kompleksno sagledavanje i njihovo rešavanje u skladu sa opštim definisanim ciljevima i merama. „Ruralna područja su suština našeg društva i srce naše ekonomije. Oni su bitni deo našeg identiteta i našeg ekonomskog potencijala. Negujmo i čuvajmo naše ruralne sredine i ulažimo u njihovu budućnost“ istakla je Ursula von der Leyen, (EC, 2021) predsednica Evropske komisije, prilikom definisanja dugoročne vizije za ruralni razvoj EU do 2040. godine.

U radu je prikazana vizija EU koja ističe da jača, povezana, fleksibilna i prosperitetna ruralna područja treba da budu osnova osnaživanja lokalnih zajednica, i ti ciljevi su ocenjeni sa stanovišta mogućnosti primene u Srbiji. U tom kontekstu se pominje i savremeni koncept *pametnih sela*. Međutim, ruralni prostor naše zemlje je heterogen, karakteriše ga u populacionom smislu egzodus, u ekonomskom - zaostalost, u socio-kulturnom i psihološkom - obezvređivanje i siromašenje, u ekološkom - zapuštenost, u strukturnom - izolovanost, a u organizacionom - neusklađenost (Drobnjaković, 2015). Dodatni problem je i ozbiljno prisutna pasivnost lokalne samouprave u procesu planiranja i upravljanja.

## **EVROPSKA VIZIJA RURALNOG PLANIRANJA**

Na ruralnim područjima EU živi oko 137 miliona ljudi, što predstavlja skoro 30% njenog stanovništva i preko 80% njene teritorije (EC, 2021). Društvene i ekonomske promene poslednjih decenija utiču i na ruralna područja. Savremeni evropski ciljevi formulisani su u kontekstu izazova koji proizilaze iz tih promena.

Kroz politiku ruralnog razvoja EU za period 2021-2027. godina se ističu ciljevi i mere koji su uglavnom prepoznati i u ranijem periodu: podsticanje transfera znanja i inovacija u poljoprivredi i šumarstvu na ruralnim područjima; unapređenje održivosti i konkurentnosti multifunkcionalne poljoprivrede i promovisanje inovativnih poljoprivrednih tehnologija i održivog gazdovanja šumama; promovisanje organizacije lanca ishrane, dobrobiti životinja i upravljanja rizikom u poljoprivredi; promovisanje efikasnosti korišćenja resursa i podrška prelasku ka niskougljeničnoj i klimatski otpornoj ekonomiji u proizvodnji hrane; poboljšanje opreme u naseljima; obnavljanje, očuvanje i unapređenje ekosistema vezanih posebno za zaštićena područja; promovisanje socijalne inkluzije, smanjenje siromaštva i održivi razvoj u ruralnim područjima i sl. (EC, 2021).

Pretpristupni program EU za ruralni razvoj Srbije u svom trećem ciklusu (IPARD III za 2021-2027) obezbeđuje investicije koje se odnose na nabavku opreme i poljoprivrednih mašina, kao i na izgradnju i rekonstrukciju objekata na ruralnom prostoru. U skladu sa tim, mere koje će biti podržane Programom obuhvataju: investiranje u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava; u fizičku imovinu koje se tiču prerade i marketinga poljoprivrednih proizvoda i proizvoda ribarstva; agro-ekološko-klimatske mere i mere organske proizvodnje; sprovođenje lokalnih strategija ruralnog razvoja – *Leader* pristup; investicije u ruralnu javnu infrastrukturu; diverzifikaciju poljoprivrednih gazdinstava i razvoj poslovanja, kao i tehničku pomoć (podrška upravljačkom telu u sprovođenju IPARD programa).

U Strateškoj viziji EU do 2040. godine, su definisana sredstva za poboljšanje kvaliteta života u ruralnim područjima, uz postizanje uravnoteženog teritorijalnog razvoja i stimulisanje ekonomskog rasta. Iako se konkurentnost poljoprivredno-prehrambenog sistema uvek posmatra kao jedan od najvažnijih ciljeva ruralnog razvoja, prilikom definisanja evropskih strateških vizija razmatran je širi ruralni kontekst (Mantino, 2010). Prema osnovnim evropskim smernicama, neophodna je diverzifikacija ekonomskih aktivnosti koja se zasniva na prepoznavanju potencijala koje lokalno okruženje čine privlačnim za dalja ulaganja.

Okvir za saradnju između vlasti i građana na evropskom, nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou je tzv. *Ruralni pakt* (EC, 2021). Ta inicijativa ima za cilj da doprinese realizaciji zajedničkih strateških mera za ruralna područja EU. Kroz osnaživanje dugoročnog procesa ruralnog razvoja, postoji težnja da se pojednostave interakcije svih zainteresovanih učesnika, da se pomogne javnim vlastima i drugim akterima i građanima u planiranju da razmene svoje ideje i povećaju napore za dobrobit ruralnih područja, kao i da se iskoriste iskustava dobre prakse.

Konkretno, dalji razvoj ruralnih područja zavisi, između ostalog, i od toga da li su seoska naselja dobro saobraćajno povezana sa prigradskim i urbanim područjima, a i međusobno. Bolja dostupnost raznim uslugama od ključne je važnosti za poboljšanje života stanovnika seoskih zajednica. U globalnim uslovima poslovanja, u vreme kada dominira ekonomija znanja, osim fizičke („tvrde“) infrastrukture, postaje sve značajnija i tzv. „meka infrastruktura“, odnosno imovina lokalne zajednice koja se akumulira u okviru humanog, institucionalnog i kreativnog kapitala<sup>3</sup> (Pike et al., 2006). Takođe, u cilju poboljšanja postojećih transportnih veza, održiva multimodalna transportna rešenja i veze treba optimizovati korišćenjem savremene digitalne tehnologije. Primena digitalne tehnologije, poštujući ciljeve digitalne tranzicije, treba da se odnosi na sve članove ruralne zajednice, uključujući i one sa nižim stepenom razvoja. Tako bi se ojačala društvena fleksibilnost i tih ruralnih područja i doprinelo opštem blagostanju, a što je sve prepoznato i u ciljevima koji se pominju u okviru koncepta „pametnih sela“.

Očuvanje prirodnih resursa, uključujući i kulturna dobra, učiniće ruralna područja ekološki održivim, tj. otpornijim na klimatske promene, prirodne opasnosti i ekonomsku krizu. Pri tome, ruralni prostori imaju ključnu ulogu u održivoj i cirkularnoj ekonomiji, kao i

<sup>3</sup> Meka infrastruktura“ je, de facto, ljudsko znanje, sposobnost učenja, pristup informacijama i znanju, obučena i kvalifikovana radna snaga koja se permanentno usavršava, zatim brza lokalna administracija, razvijena institucionalna mreža, aktivna saradnja između javnog i privatnog sektora itd. *Okretne* ili *spretne* lokalne zajednice su one koje su „brze u obavljanju poslovnih aktivnosti i donošenju ekonomskih odluka, kao i u prihvatanju organizacionih i tehnoloških inovacija, što im donosi novi oblik konkurentne prednosti u globalno konkurentnom okruženju“ (Stimson et al., 2006. str 335). U skladu sa tim, koriste se termini: teritorijalni kapital, koji se sastoji iz «tvrđih» faktora - kao što su: geografski položaj, klima, veličina područja, brojnost populacije, prirodni resursi, ekonomska struktura, ljudski kapital - intelektualni, kvalitet življenja, kvalitet životne sredine, razvijenost infrastrukture, kulturno nasleđe itd. i «mekih» faktora: saznanji, kulturni i institucionalni kapital, sposobnost za inovacije, socijalni kapital, stavovi i običaji pojedinaca i grupa, sposobnost i spremnost za međusobnu saradnju, pomoć, participaciju i postizanje kompromisa itd. (Vujošević et al., 2010).

## ***Ruralno planiranje na lokalnom nivou u savremenom evropskom kontekstu - da li je koncept „pametna sela“ realna mogućnost u Srbiji?***

---

u procesu zelene tranzicije, kao načinu za prilagodjavanje klimatskim promenama. Ruralne zajednice će biti podržane u energetskej tranziciji i borbi protiv klimatskih promena kroz sagledavanje najboljih praksi i edukaciju stanovništva u cilju korišćenja fondova EU koji podržavaju ruralni razvoj. Ta sredstva se usmeravaju i ka rešavanju ekoloških problema, smanjenju zagađenja vazduha, vode i zemljišta, zaštiti biodiverziteta itd. (Wieliczka et al., 2021). Evropska komisija tvrdi da je politika sve više orijentisana na klimatske promene, ali ispitivanje Evropskog revizorskog suda pokazuje da su pretnje u vezi sa klimatskim promenama preveličane.

Autori evropske savremene koncepcije ruralnog razvoja predlažu izradu Akcionog plana za ruralna područja, kroz koji bi bila podsticana teritorijalna kohezija i stvaranje novih mogućnosti za privlačenje inovativnih preduzeća, obezbeđivanje pristupa kvalitetnim poslovima, uz promociju novih veština. Akcionim planom bi se predvideli bolja infrastruktura i usluge, kao i razvoj održive poljoprivrede i diversifikacija ekonomskih aktivnosti (EC, 2021).

Seoske zajednice sa intenzivnom depopulacijom zahtevaju posebnu pažnju. Ruralna politika za takva područja ne bi trebalo da se fokusira na ekonomski rast, već na ključne probleme sa kojima se ona suočavaju (Dah & Fischer, 2018) kako bi se osigurala njihova održivost. Iako se insistiranje na teritorijalnoj koheziji smatra delom politike koja je usmerena na očuvanje konkurentnosti EU, prioritet treba dati neophodnom osnaživanju regiona ili lokalne samouprave da se dalje razvijaju, uz valorizovanje sopstvenih potencijala. Neki naučnici čak sugerišu da su principi socijalne pravde i inkluzije dobra alternativa za „neuspelu realizaciju teritorijalne kohezije“ u politici EU (Jones et al., 2020).

Kroz novu evropsku koncepciju i dalje se podržava „bottom-up“ pristup, odnosno daje prednost lokalnom teritorijalnom nivou, u planiranju ruralnog razvoja.

### **LOKALNI NIVO KAO DOBRO REŠENJE?**

Lokalni, kao najniži teritorijalni nivo, već duže vreme se prepoznaje kao ključni faktor koji treba da odigra ulogu u realizaciji strategije održivog ruralnog razvoja. Po principu supsidijarnosti, nivo koji je najbliži građanima i čiji akteri najbolje poznaju svoje područje nameće se kao najpogodniji za kompleksno sagledavanje problema, uspešnu valorizaciju potencijala i efikasnu saradnju u procesu razvoja na ruralnim prostorima. EU jasno sugeriše da je lokalni nivo najprimereniji za delovanje u cilju pospešivanja razvoja u ruralnim područjima. Primer navedenog je program EU *Leader*, koji naglašava razvoj „odozdo prema gore“ kroz osnaživanje zajednice preko „lokalnih akcionih grupa“ (Scott, 2004; Lapping & Scott, 2019). Na taj način se mogu uspešno uspostaviti i veze između institucija nacionalnih, evropskih i lokalnih zajednica (Stoustrup, 2021).

Iako bi lokalni nivo u ruralnom planiranju trebalo posmatrati kao dobar izbor, postavlja se pitanje postojanja i uspešnosti funkcionisanja lokalnih organizacija i kapaciteta lokalne samouprave u definisanju i rešavanju problema (Kumpulainen, 2017). To, takođe, podstiče i na opreznost u pogledu davanja nadležnosti lokalnim zajednicama u sferi upravljanja (npr. u cilju decentralizacije u Srbiji je lokalnim samoupravama data mogućnost ubiranja poreza i odredjivanje visine poreza na poljoprivredno zemljište; u praksi se desilo da najmanje razvijene lokalne samouprave odrede najviši porez, što je direktno negativno uticalo na ionako nizak standard života u tim zajednicama). Takođe, različit nacionalni identitet, poreklo, ali i nivo obrazovanja, kulture, materijalno stanje itd. može dovesti do sukoba mišljenja i težeg pronalaženja rešenja za probleme evidentirane na konkretnom ruralnom prostoru (Noack & Federvisch, 2019). Često se može uočiti razlika u stavovima prema

favorizovanju poljoprivrede, kao tradicionalne delatnosti na ruralnom prostoru, sa jedne strane, ili razvijenijoj strukturi privrede, sa većim učešćem multifunkcionalnih delatosti, sa druge strane (Pospech, 2014) i sl. Seoske lokalne administrativne jedinice obično nemaju dovoljno sopstvenih sredstava, niskih su kreditnih mogućnosti ali i visoke zaduženosti, što sve predstavlja ograničenja njihovom investicionom potencijalu (Standar & Kozera, 2020). Različit je pristup potrebi i načinu udruživanja više lokalnih jedinica radi zajedničkog rešavanja problema, a često je i nedovoljna zainteresovanost lokalnih aktera u procesu prekogranične i transnacionalne saradnje. Još jedan od problema u vezi sa lokalnom ruralnom politikom EU je nedovoljna moć lokalne samouprave da obezbedi zaštitu životne sredine na ruralnim područjima. Detaljnija ispitivanja pokazuju da se u dovoljnoj meri ne štite ekološka javna dobra (Weckroth & Sami Moisisio, 2020) i da se time ne olakšava proces održivosti.

Sumirajući, lokalna ruralna politika EU nema dovoljno kapaciteta da podrži punu održivost u ruralnim oblastima, usled, pre svega, sledećih ograničenja (Wieliczek et al., 2021): nedovoljan budžet; ograničen broj mera koje ne pokrivaju sve vrste potreba različitih ruralnih područja; zainteresovani lokalni akteri nemaju dovoljno moći da učestvuju u ruralnoj politici; države članice EU nemaju mnogo slobode u oblikovanju razvojnih programa ruralnih područja; zajednička ruralna politika je orijentisana često samo na poljoprivredu i/ili srodne delatnosti, dok se kohezijska politika fokusira na povećanje konkurentnosti centara rasta; dakle, ruralna područja i potrebe njihovog stanovništva se u mnogim slučajevima ne uzimaju dovoljno u obzir.

Brojni su i drugi razlozi koji dovode u pitanje efikasnost delovanja na lokalnom nivou. Pristup odozdo prema gore u ruralnim područjima koji se nudi u okvirima razvojne politike EU svakako je povoljno rešenje, ali lokalni nivo nije uvek u mogućnosti da odoli ključnim izazovima savremenih ekonomskih procesa (Wieliczek et al., 2021).

## **PAMETNA SELA – EVROPSKI INSTRUMENT PLANIRANJA RURALNOG RAZVOJA**

U ukupnoj brizi za budućnost ruralnih područja, poslednjih godina se značajna pažnja posvećuje konceptu *pametnih sela* i karakteristikama koje taj koncept obuhvata.

Evropska komisija i Evropski parlament doneli su 2017. godine Akcioni plan za *pametna sela*, utemeljen na zajedničkoj viziji uravnoteženog razvoja evropskih regiona. Zatim je usvojena Bledska deklaracija 2018. za „pametniju“ budućnost ruralnih područja, koja se odnosi na razvoj digitalne ekonomije u cilju poboljšanja života građana i rešavanja drugih problema ruralnih područja (Pavić, 2020). Evropski parlament je 2019. usvojio projekat „Pametna sela“ kao novi koncept razvoja ruralnih područja za finansijsko razdoblje od 2021-2027. godine i za njega je u svojim fondovima osigurao najmanje 2,4 milijarde evra.

*Pametna sela* su zamišljena kao zajednice u ruralnim oblastima koje će koristiti inovativna rešenja da poboljšaju svoju fleksibilnost i razvojnu poziciju, bazirajući se na lokalnim mogućnostima. Primenujući participativni pristup teži se poboljšanju ekonomskih, društvenih i ekoloških uslova života, čemu će doprineti i korišćenje digitalnih tehnologija, kao i saradnja sa drugim zajednicama i akterima u ruralnim i urbanim sredinama (EC, 2021). U širem smislu „primena koncepta *pametnih sela* podrazumeva: korišćenje savremenih tehnologija, e-upravu, dobru infrastrukturu, efikasan javni prevoz, bezbednost hrane, ekološki i socio-ekonomski razvoj, brigu o zdravlju, razvoj pojedinca i zajednice, savremenu edukaciju, razvoj lokalnog biznisa, savremeno upravljanje otpadom, vodama, šumama i

## ***Ruralno planiranje na lokalnom nivou u savremenom evropskom kontekstu - da li je koncept „pametna sela“ realna mogućnost u Srbiji?***

---

zemljištem, proizvodnju i korišćenje obnovljive energije, energetska efikasnost i jačanje kapaciteta za ruralni razvoj itd." (Ristić & Barbarić, 2019). Za razliku od *pametnih gradova*, po uzoru na koje su i osmišljena, a koji se putem digitalnih tehnologija fokusiraju na mogućnosti preobražaja i unapređenje načina na koji funkcionišu, *pametna sela* su koncept kroz koji se naglašava važnost lokalne zajednice kojoj se prepušta strateško planiranje razvoja, uz upotrebu digitalnih tehnologija. Sticanje statusa *pametnog sela* je, dakle, složen proces koji podrazumeva povezivanje različitih politika, npr. politike energetske efikasnosti, mobilnosti, odlaganja otpada, primene IT tehnologije, upotrebe podataka koji moraju da budu dostupni svim građanima, ispitivanja novih poslovnih modela i modela finansiranja i sl. (Pavić, 2020). Pod tim procesom se podrazumeva i automatizacija i robotizacija poljoprivrede, ekonomija deljenja (zajedničko korišćenje poljoprivredne mehanizacije), cirkularna ekonomija, digitalne platforme koje mogu zameniti osnovne usluge (e-zdravlje, e-uprava...), korišćenje obnovljivih izvora energije, dopunske delatnosti na poljoprivrednom gazdinstvu itd.

Participativni pristup, koji je osnov razvoja *pametnih sela*, podrazumeva aktivno učešće lokalne zajednice u izradi strategije razvoja *pametnih sela* i donošenju odluka u vezi sa budućim pravcima razvoja, u zavisnosti od mogućnosti i ograničenja koji proističu iz njihovog lokalnog konteksta. U skladu sa izazovima i uočenim potrebama stanovništva, strategije razvoja *pametnih sela* mogu da budu problemski orijentisane na npr. menjanje demografskih struktura, korigovanje broja zaposlenih u javnom sektoru, prevazilaženje problema u vezi sa klimatskim promenama itd. Uočavanje aktuelnih problema može stimulisati lokalne zajednice da se sa njima suoče i potraže optimalne načine njihovog rešavanja. Upotreba digitalnih tehnologija kao sredstava za postizanje ciljeva lokalnog razvoja je od velike važnosti, ali ne i ono što definiše *pametno selo*, niti je to jedino sredstvo, budući da su značajni i veština upravljanja, saradnja, spremnost na edukaciju, prihvatanje inovacija itd.

Zajednice u ruralnim područjima mogu uključivati jedno ili više naselja, bez ikakvih ograničenja u pogledu administrativnih granica ili broja stanovnika. Efikasna struktura upravljanja se može smatrati vitalnim činiocem njihovog postojanja i funkcionisanja. Strategije *pametnih sela* treba da budu ukorenjene u zajedničkom razumevanju potreba i osmišljene kao niz akcija usmerenih ka razvojnim ciljevima manjeg obima, koji odgovaraju na najdirektnije potrebe zajednice koja ih je prepoznala i čija je realizacija ostvariva. Konceptom *pametnih sela* život mladjeg stanovništva i onog malobrojnog koje napušta gradove i naseljava selo, treba učiniti privlačnijim, što je prvenstveno zadatak lokalne samouprave.

Kako ostvarivanje ciljeva prepoznatih u strategiji *pametnog sela* podrazumeva aktivno učestvovanje svih aktera, lokalno stanovništvo, zainteresovane grupe, spoljni akteri, predstavnici javnog i privatnog sektora itd., u međusobnoj interakciji treba da doprinesu implementaciji planiranog. Implementacija strategija *pametnih sela* se može zasnivati i na postojećim inicijativama, koje bi bile dodatno sadržajno i finansijski osnažene, kako iz raznih javnih tako i iz privatnih izvora. Iako je širok spektar modela finansiranja, najčešći pristup je dobijanje sredstava sa različitih institucionalnih nivoa, uključujući EU, nacionalne i regionalne izvore, kada je to moguće. Kako male zajednice imaju ograničene resurse i relativno visok nivo administrativnog opterećenja, teško se ostvaruje veza sa evropskim fondovima za strukturalna ulaganja, a time i prevazilaženje ograničenja da se nastavi sa inicijativama *pametnih sela*. Postoji i mogućnost stvaranja mreže tzv. savetnika *pametnih sela*, što bi pomoglo u edukaciji stanovništva i realizaciji ciljeva, pre svega u nerazvijenim područjima (SV, 2021). Iako je koncept *pametnih sela* uveden u evropsku politiku, istaknuto je kako *pametna sela* sama ne mogu da postignu mnogo, pa moraju da budu sastavni deo šire regionalne i nacionalne razvojne strategije.

## **OGRANIČENJA U RURALNOM PLANIRANJU NA LOKALNOM NIVOU U SRBIJI**

Brojne su nepovoljne karakteristike srpskog ruralnog prostora koje predstavljaju ograničenja u procesu planiranja na lokalnom teritorijalnom nivou. To je, pre svega, niži stepen obrazovanja stanovništva, uključujući i samo lokalno rukovodstvo, nepoznavanje stranih jezika, nedovoljno korišćenje savremenih tehnologija, što je posebno izraženo u lokalnim jedinicama koja imaju za svoje centre manja gradska naselja. Takve lokalne samouprave imaju i dodatne probleme vezane za nedostatak savremene opreme koja bi omogućila korišćenje digitalnih tehnologija, za niži nivo opremljenosti komunalnim i objektima javnih službi, ograničene privredne mogućnosti za razvoj, nedostatak finansijskih sredstava, kao i nedovoljnu angažovanost u procesu dobijanja sredstava, itd. Procesi saradnje lokalnih samouprava nisu prepoznati kao česta praksa, osim u slučaju pograničnih područja, budući da je ta saradnja podržana programima i sredstvima EU. Proces participacije, saradnje i dogovora među stanovništvom iste lokalne jedinice, takođe, nije zastupljen, osim, u manjoj meri, u slučaju javnih uvida prilikom izrade planskih dokumenata. Urbano-ruralno partnerstvo, bez obzira na definisane modalitete, otežano je lošim dramskim vezama, ali i nedostatkom potrebnih inicijativa. Veličina srpskih lokalnih samouprava nije se ispoljila kao prednost u upravljanju. Osim toga, uglavnom ne postoji spremnost lokalnih samouprava da se posvete pitanju napuštenih sela ili onih naselja koja su, posle izrazite depopulacije, sa veoma malim brojem stanovnika.

U naseljima koja su u procesu gašenja posebno je teško očekivati veće uključivanje stanovništva u proces planiranja. Kad je u pitanju obnova i buduće opremanje takvih naselja, u planiranju već postoji nepisano pravilo da ekonomski nije opravdano ulaganje u ona naselja u kojima živi npr. nekoliko desetina starijih stanovnika. Jedno od rešenja je umrežavanje naselja u zajednice kao i organizovanje mobilnih usluga stanovništvu.

Postojeći demografski problemi, koji opterećuju ruralne prostore Srbije, teško mogu da budu prevaziđeni. Više empirijskih istraživanja (Živanović et al., 2021) pokazala su da stanovništvo izražava ozbiljnu želju i potrebu za napuštanjem sela, bez obzira na moguće nepovoljne uslove života u gradu.

Poljoprivreda i alternativne delatnosti, opremanje naselja komunalnim i objektima javnih službi nisu jedino razvojno pitanje. Zaštita i racionalno upravljanje poljoprivrednim i šumskim zemljištem, prirodnim i kulturnim dobrima i životnom sredinom, predstavljaju savremene izazove koji su istaknuti u evropskim smernicama, ali i u domaćim strateškim dokumentima, koja se odnose na ruralni razvoj. Prema tim pitanjima nadležni u lokalnoj samoupravi često imaju različite pristupe, budući da često ne mogu da sagledaju ključne probleme, niti da prepoznaju postojeće razvojne potencijale.

Nijednim propisom u Srbiji lokalni nivo nije obavezan, osim prostornih planova, da priprema i strateška dokumenta, iako većina opština/gradova ima najmanje jednu razvojnu strategiju (Tošić & Živanović, 2014). Nepovezanost strateškog dokumenta sa drugim planskim dokumentima, njihova vremenska neusklađenost, nizak lokalni budžet, kao i nedostatak menadžmenta su uzroci nedovoljno razrađene implementacije strateških dokumenata, što sve ima negativne posledice i po ruralni prostor. Iako se u lokalnim strateškim dokumentima, u zavisnosti od aspekta koji se sagledava, gomilaju teme koje se ističu kao važne, potrebno je izdvojiti one probleme koje treba hitno rešavati. To bi, uz dobar izbor instrumenata implementacije, doprinelo uspešnjoj realizaciji definisanih ciljeva i mera (Lazarević-Bajec, 2009). U većini strategija nije navedeno koji organ je nadležan za sprovođenje ciljeva, a nisu razvijeni ni indikatori za praćenje sprovođenja dokumenata. Neke

## ***Ruralno planiranje na lokalnom nivou u savremenom evropskom kontekstu - da li je koncept „pametna sela“ realna mogućnost u Srbiji?***

---

od metodologija, iako sadrže sve neophodne elemente, nemaju nikakvu vezu sa postojećim institucionalnim i pravnim okruženjem, odnosno nema načina da se apstraktna metodologija jednostavno i efikasno primeni u bilo kojoj lokalnoj samoupravi u Srbiji (Pavlović-Križanić & Šovljanski, 2010). Svaka nova vlast, odnosno novi članovi lokalne samouprave, često formulišu nove razvojne vizije u kojima insistiraju na praviljenju distinkcije u odnosu na do tada važeće. Stoga dolazi do značajnih razlika i u odnosu na definisane smernice u lokalnim prostornim planovima i drugim strateškim dokumentima, i u odnosu na smer angažovanja i ciljeve prethodnog rukovodstva. Na taj način se dodatno otežava implementacija usvojenih planskih rešenja, koja je ionako najslabija karika u procesu ruralnog, a i planiranja uopšte.

U cilju efikasnog lokalnog upravljanja, poslednjih godina i u našoj zemlji, teži se uspostavljanju koncepta dobrog upravljanja ili dobre uprave. To je sveobuhvatni koncept koji obezbeđuje da se način na koji lokalna uprava funkcionise zasniva na utemeljenom donošenju odluka uz efikasnu administrativnu organizaciju i podršku. Dobro upravljanje na lokalnom nivou je, između ostalog, usmereno ka većem uključivanju građana u procese donošenja odluka u cilju uspostavljanja sistema po meri građana i za građane (SKGO, 2018).

Sve navedene činjenice predstavljaju značajna ograničenja na srpskom ruralnom prostoru u primeni evropskog instrumenta vezanog za lokalne seoske zajednice, imenovane kao *pametna sela*. I pored toga, delimo mišljenja autora Ristić i Barbarić (2019) da postoji šansa da na srpskom ruralnom prostoru funkcionise *pametna sela*, budući da primena ovog koncepta uključuje čitavo ruralno okruženje, grupe seoskih naselja, male gradove i veze sa velikim gradovima. Tim pre, što pomenuti autori uočavaju, na primerima dobre prakse *pametnih sela* u EU i zemljama Zapadnog Balkana, već su ispoljene zajedničke karakteristike održivosti, primene inovativnih rešenja i implementacije adekvatnih strategija, uprkos brojnim problemima koji opterećuju različita ruralna područja.

## **LITERATURA**

- Dax, T., & Fischer, M. (2018). An alternative policy approach to rural development in regions facing population decline. *Eur. Plan. Stud.*, 26, 297–315.
- Drobnjakovic, M. (2019). Razvojna uloga ruralnih naselja centralne Srbije. Beograd: Geografski institut "Jovan Cvijic" SANU, Posebna izdanja, knj. 95.
- EC (2021). European Commission. A long-term vision for the EU's rural areas. Preuzeto 10. aprila 2022, sa <https://ec.europa.eu>
- Jones, R., Goodwin-Hawkins, B. & Woods, M. (2020). From territorial cohesion to regional spatial justice: The Well-being of Future Generations Act in Wales. *Int. J. Urban. Reg. Res.*, 44, 894–912.
- Kumpulainen, K. (2017). The Discursive Construction of an Active Rural Community. *Community Development Journal* 52 (4), 611–627.
- Lapping, M., & Scott, M. (2019). The Evolution of Rural Planning in the Global North. In: *Routledge Companion to Rural Planning*, edited by M. Scott, N. Gallent, and M. Gkartzios, 28–45. Oxon/New York, NY: Routledge.
- IPARD III – IPARD EU4 Rural Areas. Preuzeto 1. maja 2022. sa <http://www.minpolj.gov.rs>
- Lazarević-Bajec, N. (2009). Lokalno strateško planiranje u Srbiji: evaluacija rezultata. Beograd: Međunarodni naučni skup: Regionalni razvoj, prostorno planiranje i strateško upravljanje., IAUS, str. 125-145.



- Mantino, F. (2010). The Reform of EU Rural Development Policy and the Challenges ahead. European Commission, Europe for Citizens Programme. Notre Europe.
- Noack, A., & Federwisch, T. (2019). Social Innovation in Rural Regions: Urban Impulses and Cross-Border Constellations of Actors. *Sociologia Ruralis* 59 (1), 92–112.
- Pavlović-Križanić, T., & Šovljanski, R. (2010). Priručnik za strateško planiranje i upravljanje lokalnim razvojem u Republici Srbiji. Novi Sad: Friedrich Ebert Stiftung. Centar za regionalizam, Novi Sad.
- Pike, A., Rodrigues-Pose, A., & Tomaney, J. (2006). Local and Regional Development, Routledge, New York.
- Pospěch, P. (2014). Discursive no Man's Land: Analysing the Discourse of the Rural in the Transitional Czech Republic. *Journal of Rural Studies* 34, 96–107.
- Ristić, L., & Barbarić, Ž. (2019). Pametna sela – budućnost održivog ruralnog razvoja. Kragujevac: Ekonomski fakultet, Univerzitet u Kragujevcu.
- Pavić, Z. (21. nov. 2020). PRglas Zagreba. <https://prglas.com/pametna-sela>
- Scott, M. (2004). Building Institutional Capacity in Rural Northern Ireland: the Role of Partnership Governance in the LEADER II Programme. *Journal of Rural Studies* 20 (1), 49–59.
- SKGO (2018). Stalna konferencija gradova i opština. Beograd: Analiza učinka i kapaciteta jedinica lokalnih samouprava u primeni principa dobrog upravljanja - izvod iz analize - Partner Solutions d.o.o.
- Stimson, R. J., Stough R. R., & Roberts, B. H. (2006). Regional Economic Development: Analysis and Planning Strategy, Springer, New York.
- Standar, A., & Kozera, A. (2020). Identifying the Financial Risk Factors of Excessive Indebtedness of Rural Communes in Poland. *Sustainability*, 12, 794.
- Stoustrup, S. W. (2021). The re-coding of rural development rationality: tracing EU Governmentality and Europeanisation at the local level. *European planning studies* Preuzeto 15. marta 2022. sa <https://doi.org/10.1080/09654313.2021.2009776>.
- SV (2021). Smart Villages Portal. European Network for Rural Development, European Commission Preuzeto 15. marta 2022. sa <https://enrd.ec.europa.eu>
- Tošić, B. (2011). Osnove ruralnog planiranja. Beograd: Udžbenik, Geografski fakultet, Univerzitet u Beogradu.
- Tošić, B., & Živanović, Z. (2014) O strateškom prostornom planiranju. Beograd: Glasnik SGD-a, sv. 94, (3), 1-25.
- Vujošević, M., Zeković, S., & Maričić, T. (2010). Postsocijalistička tranzicija u Srbiji i teritorijalni kapital Srbije, stanje, neki budući izgledi i predvidljivi scenariji. Beograd: Tematski zbornik br. 62. IAUS.
- Weckroth, M., & Sami Moiso, S. (2020). Territorial Cohesion of What and Why? The Challenge of Spatial Justice for EU's Cohesion Policy. *Soc. Incl.*, 8, 183–193.
- Wieliczka, B., Kurdyś-Kujawska, A., & Florianczyk, Z. (2021). EU Rural Policy's Capacity to Facilitate a Just Sustainability Transition of the Rural Areas. *Energies*, 14, 5050. Preuzeto 14. aprila 2022. sa <https://doi.org/10.3390/en14165050>
- Živanović, Z., Tošić, B., & Vesić, M. (2021). Rural Abandonment in the Balkans: Case Study of a Serbian Village. *Journal of Family History* 46 (3), 344-362.