

Na
ŠTA
mislimo
KADA
kažemo

DECENTRALIZACIJOM DO
BOLJE INTEGRACIJE
RURALNOG PROSTORA SRBIJE

Marija Drobnjaković i Milena Panić
Na šta mislimo kada kažemo...
**Decentralizacijom do bolje integracije
ruralnog prostora Srbije**

Beograd, 2023.

EDICIJA TRG

Urednici edicije:

Bojana Radovanović, Ivica Mladenović

Naslov:

Na šta mislimo kada kažemo...
Decentralizacijom do bolje integracije
ruralnog prostora Srbije

Autorke:

Marija Drobnjaković i Milena Panić

Izdavač:

Institut za filozofiju i društvenu teoriju Univerzitet u Beogradu; Institut
za demokratski angažman jugoistočne Evrope

Dizajn korica:

Nikola Stevanović

Prelom:

Sonja Nikolić, Tijana Baltić

Mesto i godina izdanja:

Beograd, 2023

ISBN:

978-86-82324-33-1

Štampa:

Donat Graf, Beograd

Tiraž:

100 primeraka



**INSTITUT
ZA FILOZOFIJU
I DRUŠTVENU
TEORIJU**



**FONDACIJA ZA
OTVORENO DRUŠTVO**
SRBIA

Ova publikacija je nastala u okviru projekta "Angažuj, inspiriši, osnaži: Rizom angažovane demokratije" koji realizuje Institut za filozofiju i društvenu teoriju Univerziteta u Beogradu u partnerstvu sa Institutom za demokratski angažman jugoistočne Evrope, uz podršku Fondacije za otvoreno društvo. Stavovi izrečeni u tekstu predstavljaju stavove autora

SADRŽAJ:

Polazne pretpostavke.....	1
Radiografija stanja.....	5
Kako do funkcionalnog rešenja?.....	9
Preporuke.....	14
Bibliografija.....	16

Na šta mislimo kada kažemo...

Decentralizacijom do bolje integracije ruralnog prostora Srbije

Polazne pretpostavke

Decentralizacija je važno političko, socijalno, ekonomsko i teritorijalno pitanje, koje utiče na reformisanje odnosa u društvu. Usklađivanje centralne i lokalne vlasti u različitim razvojnim aktivnostima doprinosi boljim rezultatima i sprečavanju jednoobraznosti u državnom životu (Vučetić, Janićijević 2006), a ujedno se obezbeđuje veći uticaj institucija lokalne samouprave na formiranje javnih politika. U Srbiji, urbocentričan model razvoja i centralizovan sistem upravljanja ostavili su negativne posledice u pogledu razvoja lokalnih teritorija i ruralnih prostora. Piramidalni model odlučivanja i upravljanja marginalizovao je ruralna naselja u vidu krajnje instance izvršne vlasti bez autonomije i ovlašćenja, čime je formirano selektivno upravljanje, uz narastajuće disparitete, bez uvažavanja posebnosti lokalnih

sredina i potreba građana. Kada tradicionalni *top-down* pristup upravljanju ne daje pozitivne rezultate za razvoj lokalnih sredina i ruralnih područja, primenjuje se koncept decentralizacije, koji omogućava lokalnim zajednicama da samostalno odlučuju o pitanjima od značaja za lokalni nivo (Jovanović 2022). To podrazumeva transformaciju društva od centralizovanog, autoritarnog ka decentralizovanom, modernom i demokratizovanom.

U novijim istraživanjima, decentralizacija se posmatra u kontekstu 'lokalizma', teritorijalnog razvoja, *place-based* i *bottom-up* pristupa u izradi razvojnih strategija (Martin 2001, EU Commission 2016) i maksimiziranju razvojnih potencijala (Barca, McCann, Rodríguez-Pose 2012). Uvedeni su pojmovi kao što su decentralizovan ruralni razvoj ili municipalizacija ruralnog razvoja. Naglašava se značaj decentralizacije i njena primarna uloga u razvoju ruralnih prostora. Doprinos decentralizacije u ruralnom kontekstu ogleda se u omogućavanju participativnog pristupa; približavanju usluga građanima i njihovim potrebama; prostora za poštovanje raznolikosti i specifičnosti lokalnih karakteristika; smanjenja siromaštva na ruralnim prostorima, kao i prostornih i socijalnih dispariteta. Time je fokus prebačen na male projekte, prilagođene ruralnoj populaciji, čime se doprinosi i većem stepenu održivosti (FAO 2023).

U tom smislu, veoma je značajan proces transfera nadležnosti na niže prostorne i hijerarhijske nivoe (Smith 1985). Najčešće se modelima decentralizacije zagovara uvođenje regionalnog nivoa i prenose nadležnosti na regionalne strukture koje figuriraju između nacionalnog i lokalnog. U razvijenim zemljama, uspostavljanje decentralizacije vodilo je ka smanjenju regionalnih nejednakosti, dok naprotiv u zemljama niskog i srednjeg ekonomskog razvoja fiskalna decentralizacija indukuje

porast regionalnih dispariteta, koje razvijena politička decentralizacija nije uspjela da kompenzuje (Rodríguez-Pose, Ezcurra 2010). Manjkavost pomenutog pristupa, koja uslovljava nedovoljnu efikasnost regionalne politike u najugroženijim oblastima, ogleda se u nemogućnosti adekvatnog „doživljaja“ ruralnih naselja (Huggins, Clifton 2011).

Teritorijalne reforme zemalja širom Evrope teže većoj decentralizaciji i najčešće podrazumevaju teritorijalnu reorganizaciju, odnosno spajanje opština (Grčka, Danska, Luksemburg) ili regionalizaciju (Nemačka, Francuska, Poljska, Belgija, Rumunija, Slovačka), u cilju unapređenja i prilagođavanja funkcionisanja lokalnih i regionalnih vlasti. Tako, proces decentralizacije značajno utiče na osnaživanje lokalnih samouprava i prenošenje nadležnosti u domenu pružanja usluga, posebno zdravstva i socijalne zaštite (Velika Britanija, Holandija). U slučaju populaciono ili teritorijalno malih lokalnih jedinica pojedine zemlje primenjuju unapređeni model koji podrazumeva umrežavanje na različitim nivoima, npr. međuopštinska saradnja (Finska, Mađarska, Švajcarska), reorganizacija službi i ljudskih resursa na lokalnom nivou (Austrija), prenošenje ingerencija na više teritorijalne autoritete (Češka, Španija) (CEMR 2013). Sprovedene teritorijalne reforme oslanjaju se na ekonomsku argumentaciju, ali i specifičnost i povezanost lokalnog prostora.

Iako je najčešće lokalna samouprava najniži teritorijalni nivo prenošenja nadležnosti, u pojedinim slučajevima tu ulogu dobijaju i jedinice na sub-lokalnom nivou (*sub-municipal units - SMUs*). Takva praksa sreće se u mnogim zemljama Evrope, oslanjajući se na istorijske korene, tradiciju, nasleđeni socio-kulturni i lokalni identitet zajednice. Sub-lokalna uprava je deo sistema lokalne samouprave na mikro-nivou, ali njena uloga i uticaj zavise

od lokalne organizacije vlasti, decentralizacije javne uprave i odnosa između centralnih i lokalnih organa vlasti. Sub-lokalne jedinice imaju važnu ulogu u funkcionisanju ruralnih zajednica, te su prepoznate u mnogim zemljama Evrope: *stadtbezirk* (Nemačka), *parish* (Španija), *freguesia* (Portugalija), *sołectwo* (Poljska), *kmetstvo* (Bugarska), *kmetij* (Slovenija), autonomna sela u Turskoj (Hlepas et al. 2018). Ovo pitanje je delimično regulisano u Evropi dodatnim protokolom dokumenta *European Charter of Local Self Government* koji predstavlja najznačajniji zajednički pravni okvir za lokalnu samoupravu, kao i pokušajima Saveta Evrope da podstaknu institucionalizaciju sub-lokalnog nivoa kroz povećanu participaciju građana i reorganizaciju mreže usluga (Hlepas et al. 2018), dok se u praksi ruralnog razvoja često ističe značaj alternativnih programa i dokumenata (LEADER) kao podrške decentralizaciji.

Poseban oblik sub-lokalnog nivoa upravljanja i teritorijalne organizacije sreće se i u zemljama bivšim republikama SFRJ. Počiva na konceptu *mesnih zajednica*, upravnih jedinica koje su prvobitno kreirane kao jedinice sa pravnim subjektivitetom, finansijskom nezavisnošću i imovinom, koje su imale veoma slab uticaj na razvoj lokalne samouprave usled ograničenih kapaciteta (Klarić 2021). Danas, sub-lokalni nivo upravljanja na ovim prostorima podrazumeva određene varijetete (Klarić 2021): u Sloveniji su organizovane kao jedan od oblika lokalne uprave sa većim značajem u urbanim sredinama; u Hrvatskoj imaju uglavnom savetodavnu ulogu, a obim nadležnosti zavisi od institucija i organa lokalne samouprave; u Crnoj Gori se uspostavljaju slobodnom voljom građana u lokalnoj zajednici, koji teže unapređenju kvaliteta života; u Severnoj Makedoniji su gradski odbori opština i mesni odbori u jedinicama seoske samouprave, čije osnivanje zavisi od volje lokalne vlasti; u Bosni i Hercegovini imaju značajnu

ulogu u kreiranju regulatornih i institucionalnih okvira za učešće građana u lokalnim poslovima. U Srbiji, u pravnom smislu, koncept mesnih zajednica, kao treći nivo upravljanja i sub-lokalna forma, formalno je još uvek prisutan, dok je u funkcionalnom smislu napušten. Ranijim Zakonom o lokalnoj samoupravi bila je predviđena mesna zajednica kao jedini oblik organizovanja građana na delu teritorije jedinice lokalne samouprave, dok novi Zakon predviđa i druge oblike mesne samouprave, čime je ostavljen prostor za propisivanje i kreiranje sub-lokalnih formi na delovima lokalne teritorije.

Oslanjajući se na prikazano, u primarnom fokusu ovog predloga javne politike jeste teritorijalni aspekt decentralizacije i kreiranje nove osnove za njeno funkcionalno i u prostoru realno sprovođenje, uvažavajući mogućnosti i kapacitete sub-lokalnih vlasti i efekte koje decentralizacija ima po razvoj ruralnih prostora. Uspostavljen metodološki okvir baziran je na selekciji naselja na ruralnom prostoru Srbije, koja poseduju kapacitete za obavljanje uloge središta u ekonomskom i društvenom životu lokalnih teritorija - tzv. ruralni nodovi. Akcenat je stavljen na prepoznavanje endogenih faktora kojima se generiše razvoj i podstiče integracija ruralnih prostora, kao osnove za prevazilaženje dosadašnjih nedostataka upravne, funkcijske i javno-socijalne organizacije lokalnih teritorija.

Radiografija stanja

Postojeće prostorne nejednakosti na teritoriji Srbije, proizilaze iz razvojne polarizacije i upravne centralizacije, kao glavnih uzročnika, manifestovanih kroz prizmu ekonomskih disbalansa i devastacije, socijalne isključenosti i siromaštva, limitirane infrastrukturne dostupnosti i periferijalizacije, javno-socijalne marginalizacije i drugo.

Pojedini ruralni prostori pogođeni su sinergetskim dejstvom više pomenutih elemenata, uvučeni u začarani krug nerazvijenosti, sa limitiranim kapacitetima (razvojnim i institucionalnim) za promene. U proteklim decenijama pažnja je prevashodno usmeravana na probleme u urbanim sredinama. U tom periodu turbulentnih strukturnih promena izostale su intervencije i kontrola razvoja ruralnih prostora. Pritisci na ruralnim prostorima i u ruralnim zajednicama vremenom su postali sve izraženiji, kao i prevelika očekivanja vezana za konkurentnost na tržištu, poštovanje principa održivosti i kreiranje odgovornih, fleksibilnih i multifunkcijskih ruralnih zajednica.

U Srbiji su izostali rekonstrukcija i progresivni napori ka eventualnom i sveobuhvatnom razvoju sela. Do toga su doveli kriza ne samo ruralnog, nego celokupnog društva, proizvodnje i načina života. Razlozi se mogu tražiti u kontinuiranim intenzivnim talasima migracija, najpre ekonomski motivisanih, sa kojima se paralelno odvijalo razaranje tradicionalnih osnova seoskog života i društva, znatno brže nego što je selo prihvatilo nove životne norme i oblike privređivanja (Дробњаковић 2019). Zajednički strukturni problemi kojima je ruralni prostor Srbije opterećen podrazumevaju:

i) *Teškoće u obnavljanju populacije i fragmentacija mreže ruralnih naselja.* Usled kontinuiranog pražnjenja demografskih rezervoara, rapidno je smanjena prosečna veličina seoskih naselja sa 951 u posleratnom periodu na 639 stanovnika 2011. godine (RZS 2014a). Zone retko naseljenih prostora (do 20 st./km²) periferno su locirane, pokazujući trend širenja od 192 naselja 1961. godine do 1584 naselja 2011 (Дробњаковић, Спалевић 2017). Negativan prirodni priraštaj na ruralnom prostoru beleži se od 1989. godine (RZS 2012). Najniže vrednosti registrovane su na ruralnom prostoru jugoistočne Srbije. Suprotno, vitalna naselja značajnije naseljenosti skoncentrisana su u uskom pojasu duž razvojnih osovina.

ii) *Opadanje proizvodnih aktivnosti.* Svega 26,7% ruralnog stanovništva obavlja zanimanje, dok je oko 40% izdržavano (RZS 2014b). U proseku 36,8% ruralne populacije je angažovano u poljoprivredi (RZS 2014c). Prisutan je proces intenzivne deagrarizacije. U poslednjem međupopisnom periodu, najizraženiji je na prostoru Južne i Istočne Srbije, a najdinamičniji u Regionu Zapadne Srbije i Šumadije (Митровић 2015). Diverzifikacija aktivnosti u naseljima je niska, te u proseku 7,7% stanovnika obavlja aktivnosti u domenu sekundarnih i tercijarnih delatnosti u naselju u kojem žive (RZS 2014d).

iii) *Devastacija sela kao ljudske zajednice i kolektiva.* Mali broj naselja se odlikuje komunalnom i prostornom uređenošću, osim pojedinih nekadašnjih varošica i naselja sa turističkom funkcijom. Oko 15,8% objekata na ruralnom prostoru nema regulisano vodosnabdevanje, kanalizacionom mrežom pokriveno je 7,7% objekata, a samo električnim instalacijama opremljeno je 10,3% objekata (RZS 2013). Veća naselja i bivše varošice bolje su opremljene objektima javno-socijalne infrastrukture, dok se u ruralnim naseljima najčešće beleži nijedna do jedna ustanova. Oko 35,7% ruralne populacije suočava se sa nekim oblikom deprivacije (Cvejić et al. 2010).

iv) *Karakteriste sub-lokalnog upravnog sistema.* Na teritoriji Srbije registrovan je veliki broj mesnih zajednica (4054, odnosno 23 MZ po opštini) (RZS 2022), približno broju naselja. Velika usitnjenost ovakvog upravnog sub-lokalnog sistema vremenom se pokazala kao nefunkcionalna i inertna. Preteranoj razjedinjenosti lokalne teritorije nedostajali su mehanizmi za organizovano upravljanje, te je ovaj koncept postao fiktivan.

S obzirom na to da je Srbija dominantno „ruralna zemlja“, koja obuhvata oko 96,2% naselja i 40,4% populacije, njegova bolja integracija u društvene tokove, uklapanje

u okvire „nove ekonomije“ i povezivanje sa razvijenijim sredinama, institucionalizacija stavova i potreba lokalne populacije, trebalo bi da ima primarni značaj u kreiranju razvojnih politika Srbije. Savremena obnova sela morala bi biti organizovana društvena akcija, „stvarna alternativa pređašnjem centralističkom etatizmu, metropolističkom urbanizmu i industrijskom gigantizmu“ (Митровић 1996: 81).

Centralizovan model prostorne organizacije naselja i upravljanja, prisutan u Srbiji, je evidentno nepovoljan, posebno u kontekstu ekonomskog devastiranja i demografskog slabljenja ruralnog prostora. Takav sistem je istorijski nasleđen i duboko ukorenjen. Na početku socijalističkog perioda preovladavale su male opštine, te se pristupilo njihovom ukрупnjavanju i stvaranju značajnijeg nivoa lokalne uprave osposobljene za preuzimanje šireg spektra samoupravnih i administrativnih državnih funkcija (Milosavljević, Jerinić 2016). Taj proces je zaustavljen Zakonom o sredstvima u svojini Republike Srbije (1995), kada je lokalnim vlastima u Srbiji oduzeta sva imovina bez obeštećenja i uspostavljen je centralizovan sistem upravljanja imovinom (Đorđević 2011). Promene su uvedene Zakonom o lokalnoj samoupravi (2007), gde su određene nadležnosti vraćene lokalnoj samoupravi uz težnju ka uspostavljanju potpunije političke, administrativne i fiskalne decentralizacije.

Da bismo prešli sa centralizovanog na decentralizovan model upravljanja i sa urbocentričnog na policentrični model prostorne organizacije, neophodno je težište pomeriti ka nižim društvenim i prostornim, sub-lokalnim formama. Ovo stanovište ne predstavlja novu paradigmu u planerskoj i socio-geografskoj teoriji i praksi, ali je neophodan segment dugoročnog i strateški kreiranog razvoja ruralnog prostora. Njegovo utemeljenje nalazi se u: i) Christaller-ovoj teoriji centralnih mesta, kojima se u

prostoru određuju nodovi razvoja; ii) teoriji ključnih naselja kojom se usmerava koncentracija razvoja u pojedinim tačkama u prostoru (Cloke 1983); iii) modelu centar-periferija (Friedman 1966); iv) teoriji prostornih nejednakosti koje poštuju evaluaciju resursa lokalnog i povezuje socijalne nauke i geografiju (Hooks, Lobao, Tickamyer 2016). U Srbiji, model decentralizovane prostorne organizacije je samo fiktivan i predstavljen različitim pravnim i organizacionim formama – koncept tzv. sekundarnih centara, subopštinskih centara, mesnih zajednica i sl. Najveći domet u planerskoj praksi i literaturi u tom domenu ima koncept decentralizovane ili disperzne koncentracije, koji se zasniva na decentralizaciji putem policentričnog sistema organizacije naselja i stvaranju hijerarhijski homogenog sistema centara sa mogućnošću dobre integracije. Produkt takvog koncepta trebalo bi da bude selekcija naselja sa formiranim funkcionalnim celinama koje podstiču prostornu i društvenu integraciju čitave njene teritorije.

Kako do funkcionalnog rešenja?

U cilju prevazilaženja hroničnih problema identifikovanih na ruralnom prostoru Srbije i bolje upravne, funkcijske i javno-socijalne integracije lokalnih teritorija, formulisan je model *ruralnih nodova*. Ovaj model počiva na relevantnim i egzaktnim kriterijumima za identifikaciju naselja koja vrše ulogu noda, i njihove prostorne distribucije. Bazira se na izdvajanju razvojnih nukleusa na ruralnom prostoru (Дробњаковић 2019) koji vrše generisanje lokalnog razvoja i podstiču integraciju ruralnih prostora. Takva ruralna središta – nodovi nisu nasumično odabrana naselja, već zadovoljavaju odgovarajuće kapacitete na kojima se inicijalno temelji model: populaciona veličina, funkcionalni kapacitet i diverzifikovana ruralna ekonomija, položaj i pristupačnost,

centralitet izražen kroz razvijenu javno-socijalnu infrastrukturu, i sl. (Стаменковић, Тошић, Гатарић 2009).

Detaljnija selekcija nodova izvršena je uvođenjem korektivnih faktora koji doprinose većoj preciznosti modela: 1) dnevna cirkulacija stanovništva, na osnovu koje je ustanovljen stepen funkcijske samodovoljnosti i zavisnosti od centra višeg reda; 2) populacioni potencijal, predstavljen ukupnom populacijom u zoni dometa izdvojenih centara; 3) morfometrija terena - reljef i morfologija naselja koji ukazuju na prepreke i pravce integracije; 4) pristupačnost, na osnovu koje je izvršena delimitacija njihove sfere uticaja merena prosečnom udaljenošću naselja od centara na nivou opština, izvedenih zasebno za regionalne celine kako bi se uvažile specifičnosti u pogledu tipa naselja, infrastrukturne opremljenosti i morfologije terena koje značajno determinišu pristupačnost centara. Prema obuhvatu sfere utvrđen je njihov populacioni potencijal na osnovu čega je moguće izvesti kategorizaciju samih nodova. Izvršena je distinkcija između samodovoljni nodova, tj. onih koji nemaju sferu uticaja, i onih ka kojima gravitira manji ili veći broj naselja. U ovom modelu je isključen uticaj opštinskog i gradskog centra, koji svakako imaju primarni značaj u upravnom sistemu lokalnih teritorija.

Identifikovano je 242 ruralna noda na teritoriji Srbije, odnosno 1,5 nodova po opštini kojima u proseku gravitira 5,6 ruralnih naselja. Njihovom sferom uticaja pokriveno je 661.248 ruralnih stanovnika, odnosno prosečan populacioni potencijal noda iznosi 3140 stanovnika. Uočeno je da 42 noda nema pripadajuće gravitirajuće naselje, ali prema postojećim kapacitetima funkcionišu kao zasebni sublokalni centri. S druge strane, demografski oslabljena područja odlikuju se manjim populacionim obuhvatom, ali je usled aktuelne depopulacije i ekonomske devastacije takvih prostora značaj primene modela višestruk.

Razvijenost mreže naselja, predisponiranost prirodnim, razvojnim i infrastrukturnim koridorima usloveli su neravnomernu distribuciju ruralnih nodova po regionima i razlike u obuhvatu funkcionalnih ruralnih celina koje pokriva polje njihovog uticaja:

i) Region Vojvodine odlikuje se izrazito homogenom mrežom ruralnih naselja posebno u pogledu tipa, geneze, populacione veličine i funkcijskih odlika (Дробњаковић, Спалевић 2017). To se odrazilo na relativno mali broj ruralnih nodova (34) kojima gravitira 126 naselja ovog regiona i 20 samodovoljnih nodova. Ovde se beleži najmanji broj nodova po opštini (0,8). U proseku je 3,7 naselja obuhvaćeno ruralnim nodom, što približno odražava postojeću sub-lokalnu upravnu organizaciju, gde mesnim upravama pripadaju četiri jedinice. Najviše je registrovano sedam naselja u sferi. U okviru Regiona Vojvodine sferom identifikovanih ruralnih nodova obuhvaćeno je 144.268 stanovnika, odnosno 18.4% ruralnog stanovništva regiona. Prosečan populacioni potencijal noda procenjen je na 4243 stanovnika, što je populaciono najveća sfera ruralnog noda u Srbiji. Najmanji populacioni potencijal poseduje ruralni nod Bajmok (377), dok je najveći Nove Pazove (9443).

ii) Region Beograda obuhvata najmanji broj ruralnih nodova (12), identifikovanih u 10 opština prigradskog tipa i svega četiri samodovoljna noda. Njihovom sferom uticaja umreženo je 35 ruralnih naselja regiona, što je 2,9 naselja po nodu (maksimalno 6), značajno manje od postojećeg upravnog sistema sa pet upravnih jedinica u proseku. To je najslabiji domet ruralnih nodova posmatrano po regionima, usled jakog uticaja glavnog grada koji relativizira prostornu distanciranost. Umanjenu veličinu funkcionalnih ruralnih celina nadomešćuje značajan populacioni potencijal od 3528 stanovnika u proseku. Populaciono je najmanja sfera noda Velika Krsna u opštini Mladenovac (439), dok je

najveća identifikovana u opštini Grocka - nod Leštane (9023). Ovim modelom je obuhvaćeno 42.333 stanovnika regiona, što čini 13,5% njegove ukupne ruralne populacije.

iii) Region Šumadije i Zapadne Srbije odlikuje sa najvećim brojem ruralnih nodova - 111, kao i njihove gravitirajuće sfere (805 ruralnih naselja). Jedino u ovom regionu se registruje preko dva noda po opštini (2,2), što je uslovljeno veoma razvijenom mrežom naselja, uglavnom razbijenog tipa. Funkcionalna povezanost naselja u sistemu ruralnih nodova odražava realniju sliku organizacije službi i funkcija na lokalnom prostoru regiona. U njihovoj zoni uticaja u proseku je registrovano 7,3 naselja, sa maksimalnih 21 naselje u sferi, duplo više u odnosu na upravni sub-lokalni sistem. Ovaj region ima najveći populacioni obuhvat mrežom nodova, čak 287.204 stanovnika, što je 26,9% ukupnog broja stanovnika koji naseljava ruralni prostor ovog regiona. U proseku, populacioni potencijal ruralnih nodova iznosi 2587 stanovnika. Najmanji populacioni obuhvat je registrovan u nodu Bela Crkva u opštini Krupanj (235), dok populaciono najveću sferu poseduje nod Mrčajevci u opštini Čačak (8695).

iv) Region Južne i Istočne Srbije odlikuje se specifičnim uslovima za organizovanje upravnog sistema na najnižem nivou usled izuzetno fragmentirane mreže naselja, slabog demografskog potencijala i intenziviranog procesa depopulacije. U takvim okolnostima identifikovana su 85 ruralna noda sa 720 gravitirajućih naselja. Ustanovljeno je da ovaj region ima 1,7 nodova po opštini, kojima u proseku gravitira najveći broj naselja - 8,5. Ovde se registruje i najveća sfera ruralnih nodova prema broju gravitirajućih naselja - 28. U ovom depopulacionom regionu predlaže se funkcionalnija integracija ruralnog prostora putem mreže ruralnih nodova, za razliku od postojeće

fragmentirane podele na najniže upravne jedinice (3,5 u proseku) koja je previše razjedinjena i neefikasna usled slabog populacionog obuhvata. Prosečan populacioni potencijal ovog regiona iznosi 2205 stanovnika. Najveći je registrovan u nodu Brestovac, opština Leskovac (5255), dok je najmanji u pograničnoj depopulacionoj i devastiranoj zoni u nodu Radovnica, opština Trgovište (175). Ovim modelom umreženo je 187.443 stanovnika, što čini 25,1% ruralne populacije regiona.

Jedan od nedostataka ovog modela ogleda se u nasilnom limitiranju sfere uticaja pojedinih nodova u okviru lokalnih teritorija uzrokovanih administrativnom podelom. Mogućnost za prevazilaženje takvih ograničenja prepoznata je u drugim decentralizovanim državama u kojima se vrši spajanje opština (Nemačka, Češka, Grčka, Portugal) ili stvaranje funkcionalnih ruralnih regiona. Na primeru Srbije ovakav problem moguće je prevazići izvesnom teritorijalnom reformom, po modelu funkcionalnije reorganizacije teritorije na polja uticaja izabranih centara ili nodova, bez ograničenja postojećom administrativnom podelom. Ovakav model podrazumeva meke funkcionalne granice kreirane po meri lokalne populacije, omeđene dometom njihovih svakodnevnih potreba, determinisane najkraćim rastojanjem do centra.

Preporuke

Razvojni i upravni nodovi na ruralnom prostoru predstavljaju instrument balansirano regionalnog, održivog i policentričnog prostornog razvoja, krajnju instancu državnih planskih intervencija, osnovu političkog i institucionalnog upravljanja i integralnog ruralnog razvoja. Da bi ostvarili svoju ulogu neophodno je:

P1: Sagledavanje značaja i identifikacija ruralnih nodova na lokalnim teritorijama. Selekcija nodova trebalo bi da bude izvedena uz uvažavanje lokalnih i regionalnih karakteristika;

P2: Modifikacija modela za identifikaciju ruralnih nodova na lokalnom nivou u skladu sa infrastrukturnom opremljenošću i prirodnim karakteristikama prostora;

P3: Prilagođavanje sistema prostornog planiranja na državnom i lokalnom nivou, uz uvažavanje sub-lokalne perspektive;

P4: Osaživanje lokalne samouprave za proces implementacije politika prilagođenih potrebama lokalne populacije;

P5: Uspostavljanje odgovarajućih mehanizama za redovno ažuriranje legislativnog okvira koji reguliše pitanje decentralizacije;

P6: Formiranje mreže predstavništava na sub-lokalnom nivou radi medijacije između lokalne populacije i lokalne i državne vlasti pri obavljanju šireg spektra aktivnosti (administrativni poslovi, artikulacija potreba građana, podrška pri apliciranju za subvencije kod resornih ministarstava i na aktuelne pozive);

P7: Povećavanje kapaciteta i sposobnosti lokalnih samouprava u tehnološkom smislu radi kvalitetnog izvršavanja poslova i umrežavanja;

P8: Reforma ruralnih institucija kroz primenu novog modela efikasne i fleksibilne lokalne administracije. Ova preporuka se odnosi na umrežavanje ruralnih zajednica putem

formiranja autonomnih tela i različitih asocijacija seljaka, raspodelu funkcija i nadležnosti, reformu seta regulacija kroz konsultacije i socijalnu interakciju (intervencija države, saradnje između opštinske vlasti i ruralnih organizacija, primena ruralnih politika, obuka i edukacija i sl.);

P9: Modernizacija upravne organizacije i specijalizacija lokalnih administrativnih jedinica, usled proširenja nadležnosti lokalne samouprave, omogućavajući unapređenje usluga i orijentacije prema klijentima;

P10: Međuopštinska saradnja i promocija javno-privatnog partnerstva;

P11: Podrška participacijskom pristupu na lokalnom nivou, kroz programe za razvoj sela, upravljanje zemljištem, proces prostornog planiranja;

P12: Podizanje svesti i izgradnja poverenja lokalnog stanovništva u sistem upravljanja putem ruralnih nodova;

P13: Osnivanje profesionalnih ruralnih organizacija u ruralnim nodovima čija misija će biti predstavljanje seljaka i poljoprivrednika u formulaciji i implementaciji politika i programa za razvoj ruralnih prostora;

P14: Uspostavljanje platformi za dijalog zainteresovanih strana kako bi se obezbedio pristup informacijama o aktivnostima decentralizacije;

P15: Aktivna podrška predstavnicima civilnog društva;

P16: Uvođenje "mekih" opštinskih granica. U pojedinim graničnim pojasevima, uočena je snažna veza u prostornom i funkcijskom smislu između naselja susednih opština. Postojeća administrativna granica i upravni sistem predstavljaju ograničenje u obavljanju svakodnevnih aktivnosti lokalne populacije. Savremene tehnologije i menadžment poslovanja omogućiće nesmetanu razmenu informacija, međuopštinsku saradnju i prenošenje nadležnosti po horizontalnoj osnovi.

Bibliografija

Barca, Fabrizio, Philip McCann, Andrés Rodríguez-Pose (2012), „The case for regional development intervention: placebased versus place-neutral approaches”, *Journal of Regional Science* 52 (1): 134–152.

CEMR (2013). *Decentralisation at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis*. Brussels: The Council of European Municipalities and Regions.

Cloke, Paul (1983), *An Introduction to Rural Settlement Planning*. London: Routledge Revivals.

Crescenzi, Riccardo, Mara Giua (2016), „The EU Cohesion Policy in context: does a bottom-up approach work in all regions?”, *Environment and Planning A* 48 (11): 2340–2357.

Cvejić, Slobodan, Marija Babović, Mina Petrović, Natalija Bogdanov, Olivera Vuković (2010), *Socijalna isključenost u ruralnim oblastima Srbije*. Beograd: UNDP/ Centar za inkluzivni razvoj SeConS.

Дробњаковић, Марија, Александра Спалевић (2017), „Насеља Србије”. У М. Радовановић (ур.), *Географија Србије*, Београд: Географски институт „Јован Цвијић” САНУ, стр. 566–613.

Дробњаковић, Марија (2019), *Развојна улога руралних насеља централне Србије*. Београд: Географски институт „Јован Цвијић” САНУ.

Ђорђевић, S. (2011), „Decentralizacija i jačanje kapaciteta lokalnih vlasti u Srbiji”. *Anali Hrvatskog politikološkog društva* 8: 179–202.

EU Commision (2016). *Supporting decentralisation, local governance and local development through a territorial approach*. Reference Document No 23. Directorate-General for International Cooperation and Development European Commission. Brussels: Publications Office of the European Union.

FAO (2023). „A History of Decentralization. Online Sourcebook on Decentralization & Local Development”, www.ciesin.org/decentralization/English/General/history_fao.html (pristupljeno 15. marta 2023.)

Friedman, John (1966), *Regional development policy: A case study of Venezuela*. Cambridge: MIT Press.

Hlepas, Nikos, Norbert Kersting, Sabine Kuhlmann, Pawel Swianiewicz, Filip Teles (2018), „Introduction: Decentralization Beyond the Municipal Tier”. In Nikos Hlepas, Norbert Kersting, Sabine Kuhlmann, Pawel Swianiewicz, Filip Teles, (eds.), *Sub-Municipal Governance in Europe. Decentralization Beyond the Municipal Tier*, Cham: Springer Nature, pp. 1-25.

Hooks, Gregory, Linda Lobao, Ann Tickamyer (2016), *Spatial Inequality and Rural Areas*. UK: Routledge.

Huggins, Robert, Nick Clifton (2011), „Competitiveness, creativity, and place-based development”, *Environment and Planning A* 43 (6): 1341-1362.

Jovanović, Mladen (2022), *Priručnik za zagovaranje*. Beograd/Niš: Nacionalna koalicija za decentralizaciju (NKD)/Medinvest.

Klarić, Mirko (2021). „Decentralization and Sub-Municipal Government in South-Eastern European Countries”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 58 (4): 1035-1053.

Martin, Ron (2001), „Geography and public policy: the case of the missing agenda”, *Progress in Human Geography* 25 (2): 189-210.

Milosavljević, Bogoljub, Jelena Jerinić (2016), „Status of Serbian Towns in the Light of Recent Efforts Towards a National Decentralisation Strategy”, *Croatian and comparative public administration HKJU – CCPA*, 16 (1): 77-106.

Митровић, Милован (1996), „Проблеми развоја српског села и „оживљавање“ старог”, *Зборник Матице српске за друштвене науке* 101: 73-87.

Митровић, Милован (2015), *Села у Србији*. Београд: Републички завод за статистику.

Rodríguez-Pose, Andrés, Roberto Ezcurra (2010), „Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis”. *Journal of Economic Geography* 10: 619–644.

RZS (2012). *Demografska statistika* (vitalna statistika). Posebna obrada. Београд: RZS.

RZS (2013). *Popis stanovništva, домаћinstava i stanova 2011. godine. Instalacije i pomoćne просторije u stanovima*, knj. 24. Београд: RZS.

RZS (2014a). *Popis stanovništva, домаћinstava i stanova 2011. godine. Uпоредни преглед броја становника*, knj. 20. Београд: RZS.

RZS (2014b). *Popis stanovništva, домаћinstava i stanova 2011. godine. Izvori sredstava za живот*, knj. 16. Београд: RZS.

RZS (2014c). *Popis stanovništva, домаћinstava i stanova 2011. godine. Delatnost*, knj. 15. Београд: RZS.

RZS (2014d). *Popis stanovništva, домаћinstava i stanova 2011. godine. Економска активност*. Posebna obrada. Београд: RZS.

RZS (2022). *Opštine i regioni u Republici Srbiji, 2022*. Београд: RZS.

Smith, C. Brian (1985), *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: George Allen and Unwin.

Стаменковић, Србољуб, Драгутин Тошић, Драгица Гатарић (2009), *Полицентричност, мрежа насеља, умрежавање насеља и општина. Стратегија просторног развоја Републике Србије*. Студијско–аналитичка основа. Београд: Републичка агенција за просторно планирање.

Maksin, Marija, Dragutin Tošić, Nikola Krunic (2014), „Perspektive regionalnog prostornog planiranja u Srbiji“, U Jasna Petrić, Miodrag Vujošević, Miroljub Hadžić, Branislav Bajat (ur.), *Obnova strateškog prostornog mišljenja, istraživanja i upravljanja u Srbiji*. Beograd: IAUS, str. 45-78.

Vučetić, Dejan, Dejan Janićijević (2006), *Decentralizacija kao polazište daljeg razvoja Srbije*. Priručnik. Niš: Centar za razvoj građanskog društva PROTECTA.

