

Проф. др МИЛОВАН М. МИТРОВИЋ
Одбор са село Српске академије наука и уметности
Кнеза Михаила 35, Београд, Србија
Е-адреса: milovanm@ius.bg.ac.rs

АКЦИОНИ МОДЕЛ ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА СРПСКОГ СЕЛА

САЖЕТАК: На почетку овог рада приказаћемо депопулацију и девастацију сеоских подручја у Србији, а потом ћемо указати на акциони модел одрживог демографског, економског, социјалног и културног развоја српског села, који је операционализован у јавном документу под насловом *Национални програм за њрејород села Србије*. Основна идеја водила наведеног *Националног програма* је став да је алтернативна и дугорочно перспективна развојна стратегија српског села и пољопривреде могућа само у склопу свих других темељних институционалних реформи у Србији које су данас неопходне. Кључну улогу у тим реформама имала би обнова, реорганизација и модернизација две основне сеоске установе: *сеоске задруге* и *локалне сеоске заједнице*. У том циљу, наводи се више посебних реформских предлога конкретних практичних мера алтернативне аграрне, социјалне и културне политике које се препоручују надлежним државним органима у

Србији. У закључним деловима чланка, новооснованом Министарству за бригу о селу предлажу се посебне мере за брдско-планинска и погранична сеоска подручја у којима би се оснивале мале сеоске општине и покретне сеоске канцеларије. Указује се да први нормативни задатак Министарства за бригу о селу подразумева функционалну допуну важећих правних докумената свих секторских политика од значаја за квалитет живота у селу. У наредном кораку предлаже се израда и усвајање системског *Закона о селу* који би био најшири и оптималан правни оквир за одрживи развој сеоских подручја. Будући *Закон о селу*, поред општеважећих модела, дефинисао би посебна решења за демографски девастирана сеоска подручја југоисточне Србије и окупирана села Косова и Метохије, те би имао карактер документа *lex specialis*.

КЉУЧНЕ РЕЧИ: српско село, рурални развој, аграрна реформа, социјална реформа, сеоска самоуправа, српско за-
другарство

Српско село данас је све старије, празније, и немоћније, и у том смислу, све зависније од ширег друштва и непосредне државне потпоре. Један од највећих друштвених проблема јесте брзо смањивање укупног становништва Србије. Све је више села са старијим становништвом, у њима је наталитет све мањи, смртност све већа, природни прираштај негативан, те је депопулација резултат кумулативног деловања већег броја негативних чинилаца. Пошто је у овим селима становништво већином пољопривредно, то се депопулација села исказује и као запуштање пољопривреде и свих сеоских подручја удаљених од главних комуникација, од већих градова и општинских центара, без индустријских погона, комуналне и социјалне инфраструктуре и без развојне перспективе.

На нивоу Србије стопа наталитета је од 1971. до 2011. са 14,4 пала на 9,1, а стопа морталитета порасла је са 9,1 на 14,3 промила. Стопа природног прираштаја је од позитивне (5,2)

прешла у негативну (-5,2). Стопа природног прираштаја је према резултатима Пописа 2011. (који није спроведен у АП Косову и Метохији, те су статистичка поређења са ранијим пописима поремећена) у неградским насељима драматично пала, на -9,8 промила.

Фаворизовање индустрије и непољопривредних занимања до 90-их година XX века, уз истовремено запостављање развоја пољопривреде и села, довело је до масовног напуштања пољопривреде и демографског пражњења села у Србији. Многа села брдских и планинских предела, а и нека друга, посебно у пограничним подручјима, демографски су испражњена. Најпре су остала без млађих, радно и репродуктивно способних, а потом су многа и угашена. Демографским гашењем сеоских домаћинстава, гасе се и пољопривредна газдинства и привредни живот у сеоским подручјима, што је веома негативно за државу и друштво у целини.

Узроке прекомерног напуштања села и пољопривреде у неразвијеним подручјима Србије, пре свега, треба тражити у неповољним условима привређивања, дугогодишњем диспаритету цена пољопривредних и индустријских производа, пореској политици са искључивим фискалним карактером, недовољним изворима финансирања, како за текућу производњу тако и за развој, недовољним инвестицијама у основна средства, кредитима са неповољним условима задживања и неуважавања специфичности пољопривредне производње, недовољним и нередовним исплатама државних подстицаја и др.

Постојећи систем наслеђивања земљишта ставља сељака у ред другоразредних грађана. Наследник који оде из села и пољопривреде, поред тога што ужива благодети урбаног живота, школовање, здравствену заштиту, пензију, има и исто право на земљиште као и онај наследник који је остао на газдинству да се бави производњом хране. Према том основу,

посед се непрестано уситњавао, смањивао економску основу за одрживи развој и стављао сељака у неповољан економски и друштвени положај.

Преко 94% сеоских насеља већ више година има негативну стопу природног прираштаја, а све то условљава и негативан природни прираштај у целој држави. У селу је све мање младе популације, а све више старачких домаћинстава. Више од 55% земљорадника је старије од 60 година, а велики број њих не оставља наследника на свом газдинству.

За степен депопулације сеоских насеља значајан показатељ је број села с мање од 100 становника којих је у Србији све више. Гледано по пописима од 1948. до 2011. године, насеља (села) са мање од 100 становника 1961. године било је 72, да би тај број према попису из 1971. нарастао на 134, па потом убрзано растао од 281 (1981), преко 483 (1991) до 717 (2002) и чак 1.034 (2011). То су све веома мала насеља која убрзано одумиру. Гледано према регионима, у Београдском региону је 2011. било само једно такво мало село, у Војводини 12, у Шумадији и Западној Србији 328 (или 15,5%), а у Региону Јужне и Источне Србије било их је чак 693 (или 35%). Према попису становништва од 2011. године, у Србији (без АП Косово и Метохија) угашено је више десетина села, а пописано је 1.034 села са мање од 100 становника која убрзано нестају.

Ако се према демографским пројекцијама очекује да ће до 2041. године број становника у Србији бити за око милион мањи него 2011, и да највеће смањење становништва (око 30%) буде у Региону Јужне и Источне Србије, ако су већ 2011. у истом региону забележена 693 села која су била са мање од 100, највероватније са врло старим становништвом, није тешко прогнозировать да ће око 700 села у Југоисточној Србији за две, три деценије остати празно. Ако је у осталим деловима Србије (без АП Косово и Метохија) 2011. пописано укупно 1.034 села са мање од 100 становника, онда ће се до 2041.

Табела 1. Села у Србији са мање од 50 становника

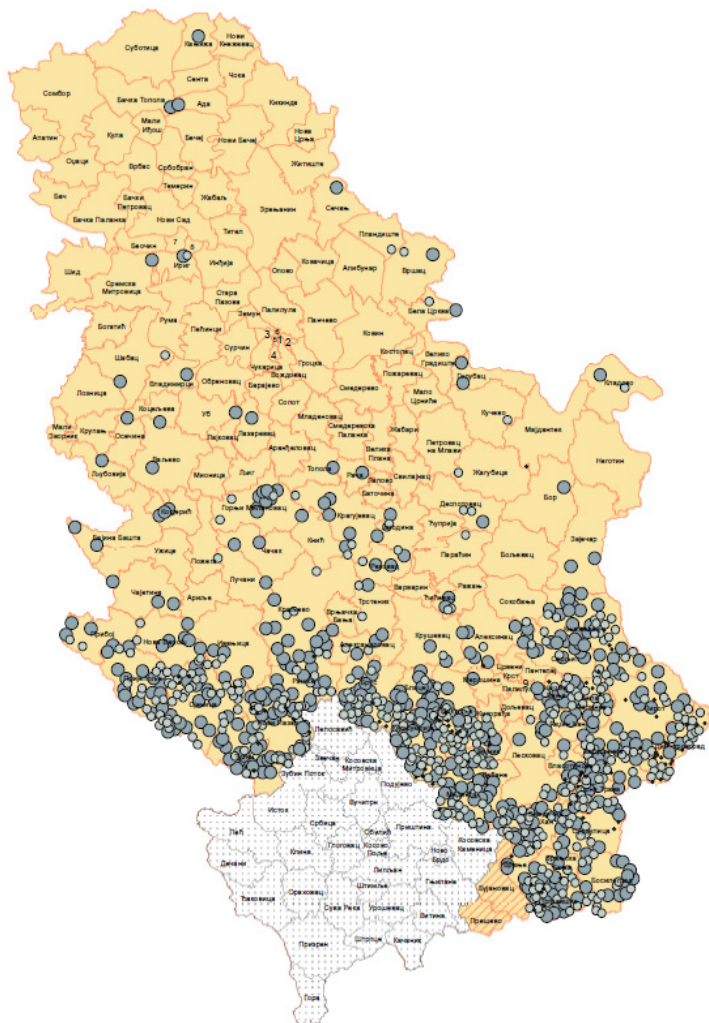
Година пописа	Села са мање од 50 становника	
	Србија – север	Србија – југ
1948.	5	12
1953.	2	13
1961.	2	12
1971.	2	23
1981.	2	69
1991.	4	183
2002.	5	354
2011.	5	546

Извор: Републички завод за статистику, 2013.

испразнити скоро четвртина од укупног броја сеоских насеља у Србији. Чак и да се ове прогнозе до краја и на овај начин не остваре (а могуће је да буде и горе од наведеног), стање у великом броју села и сеоских региона са одмаклом депопулацијом у Србији, већ данас је, без икаквог преувеличавања, катастрофално. Такво стање је и аналитички и прагматички изазовно, јер је реч о осветљавању судбински важних друштвених процеса одумирања стратешки значајних државних простора, али и о тражењу практичног излаза из готово безизлазних ситуација. Зато ни теоријске анализе и објашњења аналитичара, као ни практични кораци и мере које би требало да предузму држава, општине и сељаци сами, не могу да буду стандардни и рутински, јер ни проблеми нису уобичајени.

Размере депопулације с којом се Србија суочава у више од хиљаду села представља тако велики и тежак структурни и развојни проблем за који се може рећи да захтева „на тешку рану, љуту траву”. Једна врста мера може и мора да се предузима кад у селу остаје по које самачко старачко домаћинство,

Карта 1. Села у Србији (без АП Косово и Метохија) с мање од 100 становника



Извор: [Појисни ајтлас, РЗС, 2011, с. 15].

с бројем становника мањим од 50, друго треба чинити у селима која су на критичној граници 200–300 становника, треће с онима који су прешли ту границу и иду ка нестајању (испод 200 становника), а посебну пажњу заслужују и средње мала села са око 500 становника, као и она која су од њих нешто већа, средња (500–1.000), велика (1.000–2.000), средње велика (2.000–3.000) и врло велика (преко 3.000 становника). На крају, нешто се мора учинити и с потпуно испражњеним селима и њиховим преосталим природним и културним ресурсима, поготово ако се појави велики број популационо потпуно празних села, а може се претпоставити да ће их ускоро бити и неколико стотина, јер су 2011. забележена 1.034 сеоска насеља са мање од 100 становника (од којих је 551 насеље имало мање од 50 становника).

Одумирање неколико стотина села и пражњење стратешки важних простора државе Србије, као и структурна и техничка неподобност за модерну и тржишно одрживу пољопривреду малог земљишног поседа, са много ситних парцела неправилног геометријског облика, представљају крупан развојни проблем Србије, који се не може ни ублажити, а поготово излечити уобичајеним краткорочним мерама неконзистентне аграрне политике која се код нас стално мења.

Одбор за село САНУ је 2011. године, по други пут¹, основан с основним циљем да скрене пажњу онима који доносе најважније одлуке у држави на напред назначено драматично стање у селима Србије. Своју јавну мисију Одбор за село САНУ спроводио је организовањем више од десетак научно-стручних скупова и објављивањем тематских научних зборника у којима су операционализоване бројне практичне

¹ Одбор за проучавање села у САНУ први пут је 1982. године основан на предлог академика Радомира Д. Лукића, који је био и његов председник. Активност Одбора угасила се током деведесетих година, кад је угаснула и радна енергија његовог председника.

реформске мере које су годинама предлагане надлежним државним органима. Сви конкретни предлози су се груписали око неопходности системског решавања свих секторских питања, уз истицање посебно значајне нове аграрне и свеобухватне социјалне реформе локалних сеоских институција. Испоставило се да унапређење пољопривреде и одрживи економски, социјални и културни развој села у Србији данас више није могућ без *шемељне промене системској правној оквира* у областима које су од животног значаја за људе који се баве пољопривредом и који живе у селима. То би истовремено требало да буде и стратешки национални и државни интерес у постојећем, нимало повољном, структурном и историјском контексту у којем се данас налазе српско друштво и држава Србија.

Социјална реформа локалних сеоских институција системски би подржала оживљавање традиционалне народне и сеоске самоуправе и јачање сеоских месних заједница, као и већу подршку сеоским школама, домовима културе, здравственим амбулантима, спортским клубовима и разним удружењима у селима. Нова социјална реформа требало би да убрза и омогући промене (1) у начину и квалитету друштвеног живота у сеоским срединама и (2) у просторној организацији мреже сеоских насеља у Србији.

Нова аграрна реформа неопходна нам је да би се уклониле структурне неусклађености и развојне блокаде (1) у земљишним односима и (2) у организацији пољопривредне производње.

Предлози који су од оснивања *Одбора за село САНУ* упућивани надлежним државним органима дуго су сасвим игнорисани. Тек после шест година од поновног оснивања Академијског одбора практично је остварена сарадња са Кабинетом за регионални развој и координацију рада јавних предузећа, кад је на иницијативу министра Милана Кркобабића, у

оквиру политике равномернијег регионалног развоја, покренут заједнички акциони пројекат под називом „500 задруга у 500 села”. Академијски одбор за село је подржао и укључио се у акцију „500 задруга у 500 села” с настојањем да она, као први неопходан и важан практични корак с политичке стране, ускоро прерасте у национални стратешки пројекат целе Владе, који ће довести до успостављања *националној система задругарства* и оснивања *сеоских задруга* као најважнијег локалног носиоца свеукупног друштвеног препорода села у Србији. Имало се у виду да би само добро организован систем задругарства омогућио да у сваком одрживом селу у Србији постоји и успешно делује нека задруга која одговара његовим потребама. Такве *сеоске задруге* општег типа повезивале би се са специјализованим задругама у свим областима у којима су се оне досад, код нас и у свету, потврдиле као погодан облик заједничког живота и рада – не само задругара него и свих других житеља села. Продубљевањем сарадње Академијског одбора за село и Министарства за регионални развој настао је *Национални програм за развој села Србије* после којег се приступило изради акционог јавног документа под насловом *Национални програм за развој села Србије*.² Основна идеја водиља наведеног *Националног*

² За израду овог документа, поред свих чланова Академијског одбора за село САНУ, на предлог Министарства за регионални развој формирана је шира група стручњака и јавних посленика који су разрађивали посебне проблеме и предлагали конкретна решења за своје уже стручне области пољопривреде и сеоског живота. Тако се добило више текстова научно најпозванијих стручњака из области агротехничких наука са наших најугледнијих факултета и научних института. Истовремено су пристизали и бројни прилози о сеоском туризму, сеоским школама, здравственим приликама, спорту, градитељској и другој културно вредној традицији у нашим селима. Као потпредседник Академијског одбора за село и аутор више социолошки релевантних текстова имао сам велику част и још већу одговорност да као главни уредник језички формулишем и концептуално обликујем структуру целог *Националног програма* и

iprograma је став да је алтернативна и дугорочно перспективна развојна стратегија нашег села и пољопривреде могућа само у склопу свих других темељних институционалних реформи у Србији које су данас у току и у које се морају системски уклопити и реформе које се тичу пољопривреде и села. Кључну улогу у тим реформама имала би обнова, реорганизација и модернизација две основне сеоске установе: *сеоске задруге* и *сеоске месне заједнице*. Нова организација и нови начин њиховог деловања довео би до суштинских унутрашњих промена у српском селу и пољопривреди.

Задруге су вишефункционалне социјално-економске установе које су за сељаке традиционално најпоузданији, а за државу буџетски најрентабилнији партнер одрживог развоја. Српском задругарству данас је неопходна свестрана и ефикасна државна потпора која мора да буде системска и континуирана, а не демагошка и кампањска. То се социјално одговорној држави увек вишеструко враћа тако што се с најмање уложених средстава и уз максималну самопомоћ остварују највећи практични ефекти – ублажавају се велики, а решавају мањи друштвени проблеми. Мрежа различитих задруга на локалном, регионалном и националном нивоу најпогоднија је форма масовног самозапошљавања, збрињавања сиромашних и задовољавања најразличитијих животних потреба људи у селима и у градовима.

теоријски пројектујем његове практичне акционе циљеве и средства, ослањајући се на стручне прилоге аутора компетентних за посебне области нашег села и пољопривреде. У том смислу треба схватити да у овом тексту који лично потписујем моје ауторство делим са свим ауторима стручних прилога, уз посебно важну корективну улогу главних координатора целог пројекта – у стручном смислу председника Академијског одбора, академика Драгана Шкорића, а у политичком смислу министра Милана Кркобабића. *Национални iprogram за ipreiorod села Србије* је израђен током 2019, а усвојен и јавно промовисан у лето 2020. године. Исте године га је објавио Институт за економику пољопривреде у Београду.

Задругарство се у глобализованој светској економији потврђује као функционална допуна приватних предузећа и као жилава алтернатива мултинационалним компанијама. *Задружни солидаризам*, као праведна друштвена узајамност, представља реалну и рационалну алтернативу на глобалном, националном, регионалном, локалном, социјално-групном и личном плану неолибералном капитализму, који се агресивно намеће као нови тоталитаризам „без алтернативе”. Добровољна, ненасилна и у том смислу аутентична задружна солидарност, својевремено је била истинска алтернатива и тоталитарном комунистичком колективизму. Једино би таква задружна солидарност и убудуће могла истовремено да буде комплементарна са тржишно и политички реформисаним социјализмом, као и са социјално одговорним (социјалним) капитализмом. Тако схваћено *ново српско задругарство* ослонило би се на стару и најдубљу српску светосавско-домаћинску традицију, коју Свети Николај (Велимировић) означава као **српски средњи пут**: „Средњи систем код Срба, опробан вековима и освећен вером и традицијом, бранио је, и до сада одбранио, српски народ од два светска зла: од картелске плутократије и насилног комунизма, а то значи од два ропства – од робовања човека човеку и од робовања човека држави. Од ова два робовања не зна се које је страшније и недостојније човека.” *Нова аграрна реформа* у Србији требало би да отклони све системске препреке *новом српском задругарству*: после оснивања нових задруга, као и за оне које су раније основане, најважнија је њихова пословна одрживост, која није могућа без системских државних подстицаја пољопривредним задругама и породичним пољопривредним газдинствима која се у њих удружују.

Месне заједнице су за све становнике села традиционално проверени облик *српске народне самоуправе*. За демократски организовану државу, то је најпогоднији политички

и правно-управни облик вертикалне поделе власти који омогућује да се сви јавни послови које грађани могу заједнички да обаве на локалном нивоу не преносе на државу, нити је додатно оптерећују. Село и сеоске установе, пољопривреда и аграрне установе, држава Србија и све њене установе и организације, у дужем временском периоду изложени су веома противречним развојним процесима, конфликтним спољним и унутрашњим односима и развојним блокадама. Отуда се српско друштво данас суочава са неопходним структурним реформама на свим нивоима друштвеног организовања (локалног, регионалног и глобално-националног) и у свим областима и секторима (привредног, политичког и културног) друштвеног деловања. У свим тим *новим социјалним реформама* савременог српског друштва главна идеја водиља морала би да буде идеја традиционалне *српске народне самоуправе* у којој народ сâм стварно одлучује о својим заједничким стварима. То је тај светониколајевски „средњи систем код Срба”, који се битно разликује од неолибералистичке идеологије процедуралног демократизма и западне „демократије без народа”.

Свеобухвајна социјална реформа требало би да обезбеди већу системску подршку за егзистенцијалне потребе и животне проблеме сеоског становништва, чије је задовољавање и решавање у надлежности управних, здравствених, просветних и културних усана на локалном нивоу и одговарајућих државних ресора који глобално помажу, усмеравају и контролишу њихов рад.

У последњих неколико деценија с краја прошлог века и у две деценије новог миленијума, није било значајнијег научног скупа на којем се говорило о проблемима нашег села и пољопривреде а да на њему нису усвајани неки закључци који су саопштавани широј јавности и предочавани надлежним државним органима. Очекивало се да ти стручни

налази утичу на неопходне промене у аграрној, просторној, популационој, културној, просветној, здравственој политици, и другим секторским политикама, којима би се подстакла модернизација села и пољопривреде и тако успорило пражњење и омогућила свеукупна друштвено-економска и демографска одрживост сеоских подручја у Србији.

Уз све испољене разлике између стручњака разних профила и личних убеђења, па и политичких опредељења, симптоматична је чињеница да се највећи број њихових заједничких закључака годинама упорно понавља – али и поред тога, све досадашње надлежне власти су их практично занемаривале.

У средишту напред предложене нове аграрне реформе била би *рационалнија њравно-својинска заштитиа, техничко уређење и рејонизација обрадивој и шумској земљиштиа*, уз добровољно укрупњавање поседа где год је то могуће (са или без промена својинских односа, уз комасације, арондације, уређење водотокова и друге мелиорације). Обрадиво и шумско земљиште је ограничено природно добро националног значаја, а не јефтина роба на неуређеном домаћем и неправедном међународном тржишту. Зато је јавни интерес да се пољопривредно земљиште обрађује и да се не продаје странцима. Чак и приватно власништво над обрадивим земљиштем мора имати посебан статус: не може се бескрајно делити (уситњавати) и продавати странцима; мора се обрађивати или уступати другима (закупцима или задругама) да га обрађују.

За остваривање овог реформског програма посебан значај имале би *загрује* у селима, које су традиционално најзначајнији облик удруживања и пословног организовања пољопривредника и житеља села. Зато би неопходне државне подстицајне мере *требало њриоритетно да буду усмерене на њородична њаздинсџва удружена у загрује*. Само уз помоћ

задруге, власници малих и средњих газдинстава могу да опстану на домаћем и страном тржишту у све јачој конкуренцији са великим националним и мултинационалним компанијама за производњу и промет хране. Село које има своју задругу лакше и брже долази до свега другог: до државних фондова и финансијских подстицаја, до добрих путева и брзог интернета, до квалитетне здравствене и социјалне заштите, до школе, цркве, спортских објеката и културних манифестација.

То су *иерсиективна села* која имају уређенији атар, обрађене њиве, лепа дворишта и опремљене куће. У њима млади остају да живе и раде, оснивају своје породице и рађају децу – јер имају сигурну будућност за себе и своје ближње. Стари људи имају социјалну заштиту и негу кад им она постане неопходна – јер не остају сами, напуштени и заборављени. То су села у којима се лепо живи, из којих нико не бежи, којима се они који су раније отишли радо враћају, у која неки све више долазе да се одморе од напорног градског живота, или да започну нови посао у пољопривреди и срећнији породични живот у селу.

Пражњење села је глобална тенденција, али то код нас поприма хаотичне и безбедносно опасне последице. Зато је крајње време да се бар успори (ако не и сасвим спречи) одумирање више од хиљаду села у брдско-планинским, југоисточним и стратешки важним пограничним подручјима Србије. На тешку рану превија се љута трава и зато се за закаслелу аграрну реформу мора мобилисати цело српско друштво, са државом на челу и свим њеним националним, регионалним и локалним органима. Сада је сазрело време за *свенародни йокреј за йрейород села Србије и социјалне реформе* у низу секторских политика, које би требало да обезбеде дугорочни и одрживи развој српског друштва у целини. У њиховом средишту је *очување йољойривредној земљишја*

као националној благајној вредности и виталној становништва у селу које чине млади пољопривредници, младе жене и деца. То је неопходно ради будућности и ојштанка целе Србије.

Поулациона политика уопште, а посебно у сеоским срединама које су традиционално биле непресушни извор виталног становништва, морала би да се темељи на одговарајућој економској, аграрној, регионално-развојној и културној политици, битно различитој од досадашње – која је младе људе, а нарочито жене, истискивала из села и пољопривреде. У том погледу је неопходно да се системски поправи изразито неповољан положај пољопривреде у односу на индустрију, да се пређе на децентрализовани модел индустријализације и урбанизације, да се много више инвестира у саобраћајну и комуналну инфраструктуру сеоских подручја, да се побољша социјално (здравствено, пензионо, инвалидско) осигурање и уведе модерно образовање и културно просвећивање младих пољопривредника, жена и деце у селима. *Жене и деца у селима* не само што се морају изједначити у правима на порођајне додатке са женама запосленим ван пољопривреде и примати дечије додатке као и деца у градовима него заслужују и посебне системске подстицаје за отежане услове живота у селима и неразвијеним подручјима Србије.

Развој села *нужно је локални*, те је неопходно да се покрену законске иницијативе за *оживљавање локалне сеоске самоуправе и институционално проширење надлежности сеоских месних заједница* као провереног облика непосредне локалне самоуправе у српској народној традицији. У истом циљу, ваљало би да се у брдско-планинским и пограничним крајевима Србије формирају *мале сеоске ошшине* и тако омогући њихова демографска и социјална одрживост.

Социјалним реформама основног образовања, примарне здравствене заштите и новом културном политиком требало би да се обезбеди *йосебан и йовољнији сѣайус сеоских школа, здравствених и културних усѣанова и сѣорѣских клубова*. У наставним програмима свих (а не само сеоских) основних школа већи обим и значај треба да добију образовни садржаји који се односе на село као здраву животну средину и на пољопривреду као перспективно животно занимање.

Конкретизацијом наведених општих циљева *Националної йрограма за йрејород села Србије* омогућило би се стварање системских предуслова за демографско оживљавање села у Србији и економску одрживост породичних газдинстава. У том циљу се надлежним државним органима предлажу следеће конкретне мере:

- *Село као друштвена заједница* треба да буде представљено у системским законима и секторским политикама Србије као државни ослонац од националног значаја, да би одрживи развој сеоских средина и подизање животног стандарда њихових становника стварно постали важни циљеви на стратешким правцима нашег свеукупног друштвеног развоја.
- *Учешће аграрног буџета* у укупном буџету требало би да буде сразмерно учешћу пољопривреде у формирању БДП-а, што би значило да би и учешће аграрног буџета у укупном буџету Србије требало да износи најмање 10%.
- *Локалне самоуправе* би требало обавезати да део општинских буџета опредељују за развој села, а да за подстицаје пољопривредницима издвајају у сразмери са приходима од пољопривреде у својој средини.
- *Сиромашним ошћинама* држава би требало да усмерава допунска финансијска средства, са наменом да се она искључиво користе као подстицаји за пољопривреду и развој села.

- Требало би да се доследније и јаче подстиче *равномеран реионални развој* тако што би се пољопривреди, селима и неразвијеним брдско-планинским и пограничним подручјима Србије обезбедила додатна системска и финансијска потпора по моделу тзв. *позитивне дискриминације*; у том смислу у пословању задруга у селима предлаже се смањење стопе ПДВ-а за 50%, а задругама у неразвијеним брдско-планинским и пограничним подручјима Србије потпуно ослобађање не само од ПДВ-а него и од већине других дажбина.
- У свим селима треба системски да се обезбеде финансијски и други подстицаји за удруживање у *задруге* ради економског оснаживања модерних породичних газдинстава, рационалнијег коришћења обрадивог и шумског земљишта, при чему би *сложене сеоске задруге* имале право пречег закупа и трајнијег коришћења државног пољопривредног земљишта.
- Ради оживљавања испражњених села и опустелих државних простора којима прети „усуд празне земље” неопходно је реорганизовати стару и организовати нову мрежу сеоских насеља.
- *Млади брачни парови, жене и деца у селима*, који су стварно у много неповољнијим условима живота од оних у градовима, треба да добију финансијске и све друге неопходне подстицаје да остану у сеоским срединама.
- Они *млади који би желели са децом да се настане и живе у селима* и да се баве пољопривредом, од државе треба да добију на коришћење куће и пољопривредна газдинства, које би под најповољнијим условима временом постали њихово власништво.
- У том смислу *земљишће у државном власништву* требало би да се уступа на дуже коришћење заинтересованим младим брачним паровима према унапред одређеним

производним програмима и локалним условима за поједине гране пољопривреде, максималне површине до 50 хектара.

- Расположиво државно земљиште у стратешки важним пограничним и брдско-планинским подручјима Србије треба према унапред одређеним условима уступати на бесплатно коришћење задругама чији чланови са својим породицама живе у тим крајевима.
- У осталим деловима Србије пољопривредне задруге требало би да имају право првенства у закупу државног земљишта, а у случајевима да се оно не издаје у закуп и не обрађује, да се задругама уступа на коришћење без надокнаде, уз услов да се оно штити од физичке и биохемијске деградације.
- Треба да се формира државни *Фонд за развој сеоске инфраструктуре* (за регионалне, локалне и атарске путеве, за водовод и канализацију у селу, за заштиту насеља од поплава, градобити и еколошких ризика, за комасације, изградњу система за наводњавање и електрификацију атара, за брзи интернет, сеоске школе, амбуланте, домове културе и спортске објекте).
- Предлаже се формирање *Националној гарантној фонду*, који би осигуравао минималне производне цене за основне пољопривредне производе.
- Било би корисно да се оснује *Пољопривредна комора Србије* и државна *Атарна развојна банка*, која би обезбеђивала повољније кредитне услове за инвестиције у сеоску инфраструктуру и пољопривреду.
- Неопходни су посебни подстицаји развоју *сјочарства*, као основе за запошљавање незапослених и целокупан привредни развој села и пољопривреде с циљем да оно у догледно време достигне оптималан ниво (око 60%) од укупне пољопривредне производње.

- Потребна је већа подршка развоју *високоаккумулативне* *производње воћа, поврћа, лековитио и ароматичнои биља, украснои дрвећа и цвећа* (у отвореном и затвореном простору), као и *рожђа и вина* са заштићеним географским пореклом.
- Треба поједноставити процедуре за оснивање и финансијске подстицаје за рад *малих и средњих* *йородичних йредузећа* за производњу финалних производа у сеоским срединама и њихово повезивање у кластере „од њиве до трпезе” и од локалног до европског и светског тржишта.
- Подстицати увођење *нових* *технолојија* за производњу квалитетне и здравствено безбедне хране и заштиту животне средине.
- Потребни су бржи развој *йримењених биотехничких наука, већа* *йодршка* *йосйојећим и оснивање недосйојућих научних инсйоиуија и сйоручних завода за све йране* *йољойривреде* и организовање рационалне мреже *йољо-йривредних савейодавних сйоручних служби* у Србији да би они могли да буду непосредни носиоци стварања, преношења и ширења знања као основе модерног развоја села и пољопривреде.
- Предлаже се знатно боље коришћење пројектованих и реалних капацитета канала Дунав-Тиса-Дунав и других сличних хидротехничких система у Србији.

Национални йройрам за йрейород села Србије садржи анализу стварног стања и даје напред наведене препоруке шта би требало у наредном периоду предузети с циљем да се заустави пражњење и пропадање села у Србији, да се села економски оснаже и побољша квалитет живота сеоског становништва. Као такав, *Пройрам* представља најширу стручну и јавно промовисану платформу за израду политичког документа који би ближе одредио стратешке правце одрживог

развоја села Србије. Мисија *Националној програма за њре-
йород села Србије* огледала би се у могућности да као јавни
документ утиче на нашу државу да она суштински промени
свој однос према селу тако што би предузела нове и појачала
постојеће конкретне активности за стварање бољег социјал-
но-економског амбијента за пристојан живот сеоског ста-
новништва и демографску одрживост сеоских подручја у
Србији. На трагу таквих јавних настојања, као посебан ресор
у Влади Србије формирано је ново Министарство за бригу
о селу³ чији је задатак да у селима подстиче удруживање
пољопривредника у задруге, да прокламује и у селима убр-
зава изградњу модерне комуналне и институционалне инфра-
структуре, оживљава локалне сеоске институције и тради-
ционалне културне вредности.

С обзиром на системске реформе које су неопходне у
актуелном српском друштву зато што у њему постоји дубока
структурна и развојна неравнотежа – између села и града,
пољопривреде и индустрије, запуштених југоисточних брд-
ско-планинских и пограничних подручја Србије и њених
знатно развијенијих централних, северних и равничарских
области – *ојшмална развојна сйрайеија била би одговорно
ојредељење за дубинске йромене йо моделу корак йо корак.*

У том смислу први реформски корак било би (А) уна-
пређење постојећег нормативног оквира и јавних политика,
које би претходило другом кораку (Б) темељним променама

³ Предлаже се да у новом мандату Владе Србије Министарство за бригу о селу буде преименовано у „Министарство за село” (као што би и Министарство за бригу о породици и демографији требало преименовати у „Министарство за породицу и становништво”). Ново *Министарство за село* требало би да има капацитет ефикасног и одговорног државног органа који је у стању да преузме непосредну надлежност за обједињавање свих управних послова око руралног развоја у целини, изузев оних које су у ужем смислу речи директно везани за модерну пољопривреду те би остали у надлежности *Министарства пољопривреде*.

територијалне организације и низу нових системских закона и институција Србије.

Тек ако би било институционално реформисано, кадровски и буџетски ојачано, новоосновано Министарство за село стекло би неопходан акциони капацитет да суштински утиче на стварање новог правно-политичког оквира за системско и стратешко сагледавање друштвено-економског положаја села и сеоског становништва и ефикасније спровођење практичних мера за побољшање услова живота и рада на селу. У томе би се и огледала његова реформска политичка визија и јавна друштвена мисија.

Политичка визија Министарства за село била би нормативно и акционо обједињавање свих секторских јавних политика које су неопходне за опстанак и одрживи развој села и сеоског становништа – као што су социјално-локална, инфраструктурно-просторна, аграрна, просветна, здравствена, еколошка, културна и у крајњој линији популациона политика.

Политичка мисија Министарства за село је да оно институционално посредује и акционо повезује све наведене секторске политике у оним сегментима и аспектима њиховог друштвеног деловања који се тичу опстанка српског села и његовог одрживог развоја као просторне друштвене заједнице која стално модернизује и подиже квалитет живота својих становника и систематски чува своју највреднију културну баштину.

- Полази се од става да је село као друштвена заједница неодвојиви део културне традиције наше земље, које као просторна насебина, заједно са околним градом, представља битан елеменат мреже насеља и територијалне организације глобалног и локалног друштва.
- Села су структурно и функционално комплементарна са градовима, те одрживи развој сваког друштва нужно

има и рурални и урбани аспект који су међусобно тесно повезани.

- Села имају велики национално-стратешки значај у демографском, геополитичком и војнобезбедносном смислу, што се код нас посебно односи на насеља у пограничним, брдско-планинским и југоисточним подручјима Србије.
- Сеоска насеља заузимају највећи део државне територије, која са својим расположивим природним ресурсима, биодиверзитетом и предеоним особеностима, представљају кључне просторе за обезбеђење одрживости целе друштвене заједнице – посебно у кризним условима климатских промена, друштвених катастрофа и ванредних ситуација.
- Приходи од пољопривреде и непољопривредних делатности у селу су значајни као допринос укупном друштвеном богатству, који би уз већу и системску подршку државе и локалних самоуправа и уз јасне развојне циљеве имали изузетан потенцијал за брзи економски раст и укупан друштвени просперитет.
- Глобални развојни циљ нашег руралног развоја је модернизација српског села и пољопривреде, диверзификација привредних активности и подизање квалитета свакодневног живота сеоског становништва у Србији – уз уважавање искуства најразвијенијих земаља и очување аутохтоних културних вредности.

Нормативни задатак Министарства за село је да код виших надлежних државних органа указује и да у оквиру својих надлежности настоји да се попуне правне празнине и уклоне правне сметње и законске противречности које се непосредно или посредно тичу села као насеља и сеоских становника као грађана Србије. Већ на први поглед, уочава се непостојање неопходних и недореченост и несагласност

постојећих прописа на националном, регионалном и локалном нивоу који доводе у питање многа витална људска права већине житеља наших села, те су понекад и дискриминисани у односу на друге грађане Србије.

Анализом садржаја разних јавних докумената (програма, акционих планова, стратегија и других), учоава се да је проблематика села и неразвијених руралних простора у њима само узгредно, недовољно, а често и површно разматрана. То се изричито и наводи у више посебних докумената дотичних секторских јавних политика у којима се указује на непоштовање специфичних потреба села и његових становника, на недостатак одговарајуће институционалне, организационе и планерске подршке руралном развоју, на стихијске токове урбанизације и деаграризације и продубљивање неједнакости између становника села и градова која доводи до социјалне и демографске деградације и маргинализације сеоских подручја и њихових становника.

Због свега наведеног, очекује се да новоосновано Министарство за село у свом политичком деловању доследно, снажно и јавно указује на главне разлоге за покретање свих друштвених институција и организација и надлежних државних органа, који би у одговорном разматрању и заједничком деловању дошли до оптималних нормативних решења за отворена системска питања одрживог развоја српског села и неразвијених сеоских подручја у Србији.

У првом реду, као предуслов сваке нормативне делатности, ваљало би ближе дефинисати појам села као друштвене заједнице, јер се село као јасан термин не сусреће у нашим најважнијим правним документима – у Уставу, Закону о територијалној организацији Републике Србије, Закону о локалној самоуправи и другим нормативним актима. Отуда се у правним прописима углавном разматра проблематика градова и „осталих насеља”, а да се притом не сагледавају

специфичности села као друштвене заједнице, које се оставља у нејасној и неповољној правној позицији.

Први нормативни задатак Министарства за село подразумева функционалну допуну важећих правних докумената више јавних политика у областима од значаја за квалитет живота у селу, којима би се уредио повољнији правни оквир за одрживи развој сеоских средина. То би се пре свега односило на:

- сеоске месне заједнице (већа овлашћења, већи и сигурнији приходи, сеоска имовина и друго);
- комунално уређење (локални путеви, саобраћај, снабдевање водом, канализација, одношење смећа, електрична струја, интернет и друго);
- просвету (проширена делатност сеоских школа);
- здравље (сеоске амбуланте – сталне и покретне, кућно лечење и сл.);
- културу (сеоски домови, културне манифестације);
- спорт и рекреацију (клубови и удружења).

Поред парцијалних докумената у којима би се нормативно уредила главна отворена питања и усвојили оптимални модели њиховог решавања предлаже се израда свеобухватне *Стратегије о селу* у којој би се објединили сви битни аспекти, оптимални модели и главни актери одрживог развоја српског села у наредним деценијама. Тим решењима би требало прилагодити промене и допуне надлежности у систему територијалне и функционалне организације државне управе и локалне самоуправе Републике Србије – укључујући и питање „средњег” нивоа власти (променама и допунама *Закона о територијалној организацији Републике Србије, Закона о локалној самоуправи* и још неких других закона).

Посебно се поставља питање формирања *малих сеоских општина*, са посебном улогом старих и новоформираних

центара заједнице села – као гравитационих центара локалног руралног развоја.

Будући Закон о селу, поред општеважећих модела, дефинисао би посебна решења за демографски девастирана сеоска подручја југоисточне Србије и окупирана села у АП Косово и Метохија – те би имао карактер документа *lex specialis*.

Одговарајућим изменама и допунама Закона о територијалној организацији Републике Србије, Закона о државној управи и локалној самоуправи и другим законима који се односе на неке посебне аспекте сеоског живота, требало би у првом реформском кораку установити следећа нормативна решења:

1. Према правном моделу *lex specialis* дефинисати посебна решења за демографски девастирана сеоска подручја југоисточне Србије и окупирана села у АП Косово и Метохија, којима би се формирале *мале сеоске оштинне* за више села која имају неке заједничке потребе и интересе (са укупним бројем до хиљаду становника). То би биле *ујравне оштинне*, као облик деконцентрације непосредне државне власти преко *јокрејне сеоске канцеларије*, која би сеоском општином управљала у сарадњи са локалним *одбором сеоске самоуправе* у којем би било по три до пет представника сваког сеоског насеља. Све сеоске канцеларије представљале би локалне управне испоставе Министарства за село. Финансијска средства за њихово функционисање у целини би обезбеђивао државни буџет, а коришћење би контролисала Влада Србије.
2. Следећи реформски корак био би израда и усвајање новог Закона о селу, који би у себе укључио и системски нормирао напред наведена решења *lex specialis*-а за демографски девастирана сеоска подручја тако што би се у свим другим деловима Србије формирале *сеоске*

ойиштинине као облик локалне самоуправе. Такве сеоске општине за више малих села (5–10), за неколико средњих села (3–5) или за једно велико село (са 3–5 мањих околних села) имале би своје *скуйиштинине сеоских одборника* које би могле да доносе обавезујуће уредбе и *ойиштининска већа* овлашћена да их спроводе. Све сеоске општине имале би своје изворне приходе, али би већи део општинског буџета обезбеђивала држава. Коришћење тог дела средстава, поред скупштине сеоске општине, на терену би контролисала *йокрејина сеоска канцеларија* као орган локалне државне управе у сваком селу коју би финансирало Министарство за село.

3. У насељима која имају *йравни сѣајѣус йрада*, непосредно би се бирао *йрадоначелник* који би, као потенцијални мандатар, приликом своје кандидатуре предлагао и листу чланова будућег *йрадској већа*. Најмање $\frac{1}{4}$ чланова градског већа бавила би се питањима која се тичу сеоских средина, од којих би један увек био *йомоћник йрадоначелника*. У састав *скуйиштинине йрадске ойиштинине* били би укључени најмање по један одборник сваког околног приградског сеоског насеља. Они би сви заједно конституисали *сеоски одборнички клуб* који би, у сарадњи са сеоским члановима градског већа, припремао све одлуке градске скупштине које се тичу приградских села.
4. У *Закону о селу* треба да се прецизно и позитивно дефинише *село као друшћивена заједница*, уместо да се оно одређује негативно, као насеље које није градско (спада у „остала насеља”). Без обзира на изборне законе који би важили на националном нивоу, бирачима у селима треба омогућити да тајним гласањем свих бирача уписаних у бирачке спискове *нейосредно бирају своје сеоске одборнике*. Тако изабрани сеоски одборник, уз своју кандидатуру прилагао би и свој предлог листе кандидата

за сеоски одбор месне заједнице, чија би имена морала да буду исписана на бирачком листићу. Његовим непосредним и тајним избором за сеоског одборника, по мандаторском начелу, истовремено би био изабран и састав сеоског одбора који он предлаже. На овај начин отклониле би се веома штетне последице по локалну самоуправу, када село и грађани немају своје представнике у органима локалне самоуправе, него странке у њих постављају своје чланове као политичке комесаре. Тиме би се, истовремено, избегле апсурдне ситуације штетног политичког странчарења око животно важних питања у селу, што се по правилу дешава кад год је сеоски одборник из једне странке, а председник сеоске месне заједнице из неке друге.

5. Са неспорним угледом тако изабраних чланова и *појачаним леђињим и мишићем сеоског одбора и његовог председника* (који је истовремено и одборник општинске скупштине) сеоска месна заједница заслужује да добије неопходна и знатно већа законска овлашћења. Нова овлашћења су неопходан, али не и довољан услов да тако конституисани одбори сеоских месних заједница имају и реалну могућност да ефикасно управљају пословима локалне сеоске средине – уколико поред својих невеликих изворних прихода не добију додатна и знатно већа финансијска средства од шире друштвене заједнице.
6. Ојачана неспорним легитимитетом и ауторитетом свога сеоског одборника и одбора сеоска месна заједница би могла, поред изворно традиционалних и пренетих овлашћења, да на зборовима бирача (скупштини грађана) *доноси сеоске уредбе* којима би промовисала добре и корисне сеоске обичаје и животне навике, а искорењивала оне лоше и штетне. У нашим селима још није забрављен добар обичај помирења суседа и добровољно

намиривање ситније штете (пољске или какве друге) у којем су посредовали сеоски одборник или *сеоско мировно веће*. Све већи судски трошкови и преспори судови иду у прилог оживљавања ове правне традиције, не само у нашим селима, али у њима посебно. Подизање нивоа веома ниске *еколошке свесћи* у нашим селима не би било оживљавање раније традиције, него стварање нове. Укорењивање у свакодневну свест сеоских житеља бригае за чисту животну средину и здрав живот није могуће без локалних актера, међу којима је најважнији ауторитет локалних институција који је неспоран само онда кад су им на челу најугледнији појединци.

7. *Дигитализација државне управе* (Е-управа) омогућује реформе на свим нивоима власти и самоуправе без новог запошљавања и без компликованих и спорих бирократских процедура. *Мрежна организација* разних нивоа власти и грађана са властима и међусобно, отвара нове могућности за одрживи развој и оних локалних сеоских средина које су увелико девастиране. То би значило да за угашена и нестајућа села *йокрејина сеоска канцеларија* треба да подстакне стварање *завичајне мреже* која би представљала одсељене становнике неког испражњеног села и била партнер сеоској канцеларији (као друга, виртуелна али стварно и аутохтоно заинтересована страна) у сизифовском послу налажења „излаза из безизлазне ситуације”.
8. *Угашена села* су сва насеља у којима је пописано мање од десетак становника и које бирократска управа даље третира само као катастарске јединице. Уз њих су *нестјајућа села* у којима је пописано мање од 100 становника, којих је 2011. у Србији било 1.034. Овом типу би се могла придружити и многа села која имају испод 200 становника, ако су остала без деце и младих жена које

још могу и хоће да рађају, ако су инфраструктурно запуштена, економски урушена и прекомерно остарела. Кад се заједно посматрају угашена и нестајућа села, види се да усуд нестајања вреба више од $\frac{1}{4}$ од 4.709 насеља у Србији. Да би се нашао излаз и очувала нада да се неко од ових села може одржати у животу, или да бар природни ресурси могу на неки начин да буду сачувани и како-тако буду стављени у службу преосталог локалног становништва, сва таква села у саставу постојећих општина треба комуникативно умрежити и створити *виртуелне сеоске општинe*.

9. Виртуелним сеоским општинама непосредно би управљале *локалне сеоске канцеларије*, као локални органи државне управе преко којих Министарство за село у оквиру својих законских надлежности непосредно спроводе практичне мере за одрживи развој зајужених сеоских и свих друшвених (општинских) подручја.
10. Од судбине било којег посебног села и његових преосталих или одсељених житеља, важнија је судбина демографски изражених и стваришких важних општинских државних простора Србије. О тим просторима држава Србија мора сама и непосредно да преузме старање: реорганизовањем старе и стварањем нове мреже одрживих сеоско-урбаних (или урбано-сеоских) насеља; оживљавањем традиционалних и оснивањем нових друштвених институција; допунским буџетским финансирањем стратешких развојних пројеката у свим секторима јавних политика – од саобраћајне инфраструктуре и мултифункционалне привреде, преко доступнијег здравства и нове популационе и социјалне политике, до савременог образовања и културе свакодневног живота. За системско и акционо обједињавање ових стратешких циљева било би корисно да Влада Србије формира *Координационо*

веће за брдско-јиланинска и јојранична јодручја Србије, као међуресорско координационо тело Министарства за село, Министарства за државну управу и локалну самоуправу и Министарства за породицу и становништво.

Prof. MILOVAN M. MITROVIĆ, PhD
Board for rural issues within Serbian Academy of Sciences and Arts
Kneza Mihaila 35, Belgrade, Serbia
E-mail: milovanm@ius.bg.ac.rs

ACTION MODEL OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE SERBIAN VILLAGE

SUMMARY: At the beginning of this paper, we demonstrate the depopulation and devastation of rural areas in Serbia, and then point to the action model of sustainable demographic, economic, social and cultural development of the Serbian countryside, which is operationalized in a public document entitled the National Programme for the Revival of the Serbian Village. The basic guiding idea of the aforementioned National Programme is the position that an alternative and long-term prospective development strategy of the Serbian countryside and agriculture is possible only as part of all other fundamental institutional reforms in Serbia that are necessary today. A key role in those reforms would be played by the renewal, reorganization and modernization of two basic rural institutions: rural cooperatives and local rural communities. To that end, several special reform proposals of concrete practical measures of alternative agrarian, social and cultural policies are listed, which are recommended to the competent state authorities in Serbia. In the final parts of the article, the newly established Ministry for Rural Care proposes special measures for hilly-mountainous and border rural areas in which small rural municipalities and mobile rural offices would be established. It is indicated that the first normative task of the Ministry for the Care of the Village implies the functional addition of valid legal documents of all sectoral

policies of importance for the quality of life in the village. In the next step, it is proposed to draft and adopt the systemic Law on Villages, which would be the broadest and optimal legal framework for the sustainable development of rural areas. The future Law on Villages, in addition to the generally applicable models, would define special solutions for the demographically devastated rural areas of southeastern Serbia and the occupied villages of Kosovo and Metohija, and would have the character of a *lex specialis* document.

KEYWORDS: Serbian village, rural development, agrarian reform, social reform, rural self-government, Serbian cooperatives