

Бранка Тошић^{*}, Весна Лукић^{}, Марија Ћирковић^{***}**

НАСЕЉА НЕРАЗВИЈЕНИХ ПОДРУЧЈА СРБИЈЕ

Апстракт: Рад у свом аналитичком делу обухвата основне демо-економске, урбо-географске и функцијске индикаторе стања развијености, као и промене у процесу развоја у насељима и њиховим центрима на неразвијеном подручју Србије у периоду у којем су се оне највише испољиле. На основу комплексних и модификованих индикатора¹, вршено је поређење, како неразвијених локалних територијалних јединица међусобно тако и поређење са републичким просеком. У завршном делу рада дати су основни циљеви и стратешке мере за развој насеља на овим подручјима, уз предлог активирања и валоризовања њихових просторних потенцијала. Основна усмерења у том правцу дефинисана су кроз стратешка регионална документа Србије и кроз регионалну политику Европске уније.

Кључне речи: становништво, активности, развој, насеља, неразвијена подручја, Србија

Увод

Као основа за анализу и оцену насеља у неразвијеним подручјима на територији Републике Србије послужила је типологија и категоризација општина/територијалних јединица са статусом града, која је дата у Стратегији регионалног развоја Републике Србије за период од 2007. до 2012. године (Сл. гласник, бр. 21/07). У том документу 37 општина/града сврстано је у категорију неразвијених, (економски неразвијене или демографски угрожене општине). Критеријуми за економски-неразвијене општине су доходак који је испод половине републичког просека, а за демографски угрожене општине је смањење становништва веће од 40%, односно смањење становништва изнад 20% са стопом незапослености

* Ванредни професор Географског факултета Универзитета у Београду

** Истраживач сарадник Географског института „Јован Цвијић“ САНУ, Београд

*** Истраживач приправник Географског института „Јован Цвијић“ САНУ, Београд

¹ Поређење је вршено на основу индикатора у Стратегији регионалног развоја Републике Србије, Сл. гл. РС, број 21/07; Стратегији просторног развоја Републике Србије 2009-2013-2020. и у предлогу Закона о регионалном развоју, www.srbija.gov.rs, 2009. год.

већом од 60% републичког просека. Од 37 општина, дакле, које су категорисане као неразвијене, 29 општина имало је статус економски неразвијених, које су у протеклом периоду суочене са „економским (без индустријских капацитета, колапс великих система, неразвијено предузетништво, спор процес приватизације), структурним (висока незапосленост), социјалним и демографским проблемима”, док је преосталих 8 општина суочено, поред ових структурних економских проблема, понајвише са интензивним процесом демографског пражњења. Осим наведених, постоје и други критеријуми за издвајање неразвијених подручја наше земље. У Стратегији просторног развоја Републике Србије нпр. коришћени су индикатори који су издвојени према методологији Републичког завода за развој за мерење степена развијености општина/градова (Група аутора, 2008), према којима је издвојено 36 неразвијених локалних јединица, а тај статус у односу на Стратегију регионалног развоја, задржало је 26 јединица. У Предлогу Закона о регионалном развоју, неразвијене општине/градови би биле оне чији је остварени народни доходак испод 75% републичког просека (Европска унија користи исти критеријум за дефинисање неразвијених подручја којима упућује помоћ), и сл.

Истраживано подручје обухвата 17.444 km² (19,7% површине Србије) са 806.840 становника према последњем попису (10,8% становништва Србије)². На овом простору има 1.417 насеља, што чини 23% насеља Србије. Актуелна просторна дистрибуција становништва, 2002. године, показала је да су неразвијене општине Србије (46 ст./km²) ређе насељене у односу на просек Србије (97 ст./km²). Просторна дистрибуција неразвијених општина указује на њихову највећу концентрацију у Јабланичком и Пчињском округу, којима припада чак по пет општина. Од свих данашњих неразвијених општина чак 26 су категорисане као неразвијене још крајем седамдесетих година (ЦДИ, ИДН, 1979).

Почетак периода у којем ће се посматрати ови параметри односи се на осамдесете године, односно на период кад је наша држава још увек била на високом нивоу свог развитка, у време већ оствареног високог степена индустријализације, деаграризације и урбанизације, али и поларизације која се испољавала у све већој дихотомији централних урбаних и већих насеља, с једне, и руралне периферије, с друге стране. Крај посматраног периода везује се за 2000-те године, у зависности од расположивости

² Општине у Србији (2003). Републички завод за статистику, Београд. У раду нису дати подаци за Косово и Метохију.

одговарајућих података. То је време које још увек обележава транзициони период у Србији, са последицама ратова, економске кризе и сталног пада животног стандарда. Релативна незапосленост посматрана је само за 2000-те године, јер је то период њеног изразитог успона.

Динамика, просторна дистрибуција и компоненте кретања становништва у насељима неразвијеног подручја

У већини неразвијених општина Србије број становника има тенденцију дугорочног смањивања. Просечна годишња стопа раста у периоду 1981/2002³. година позитивна је само за општине Бор – свега 0,5 промила, Бујановац, Мали Зворник, град Нови Пазар, Прешево (чак 40%), Тутин и Сремске Карловце, тј. општине које су у категорији економски неразвијених. Популациони развој проучаваних 37 општина, од осамдесетих година двадесетог века, омогућава њихову класификацију у неколико група према популационој динамици. У периоду 1981-2002. година, Бабушница, Гацин Хан, Медвеђа и Црна Трава бележе интензивно смањење броја становника за више од 30%. Другу групу општина у којима се број становника смањило за 15-30% - умерено смањење имају Жабари, Жагубица, Бојник, Нова Црња, Куршумлија, Димитровград, Бела Паланка, Ражањ, Рековац, Сврљиг, Трговиште и Босилеград. Трећу групу општина у којима се број становника смањило до 15% чине општине Пријепоље, Владичин Хан, Дољевац, Прибој, Сјеница, Власотинце, Мајданпек, Лебане, Крупањ, Варварин, Бела Црква, Сечањ, Брус и Мало Црниће. Према проценама за 2008. годину, просечна годишња стопа раста за период 2002-2008⁴. година позитивна је само за град Нови Пазар и општине Прешево, Тутин и Бујановац, у којима су претежно настањени Албанци и Бошњаци.

За приказивање нивоа достигнутог развоја, као посебан сегмент, користићемо се променама које су настале у прерасподели становништва по насељима, првенствено уделом становништва насељеног у општинским центрима, као индикаторима који ће нам показати степен постигнуте концентрације у датим општинама, односно урбанизације, ако је реч о градским насељима, као и правац динамике у ком се одвијао овај процес. Општински центар неразвијених општина има просечно 8.798 становника (2002. год.) и веома је неуједначене величине - највећи је Нови Пазар (54.604 ст.), а најмања Црна Трава, са само 563 становника (табела бр.1.).

³ Према старој пописној методологији ради упоредивости.

⁴ Подаци за 2002. годину су дати према новој пописној методологији.

Табела 1. Процес урбанизације 1971- 2002. година
(удео становништва општинског центра у укупном становништву општине, %)

Општина -град	1971. године			2002. године *		
	укупно ст. у	цетар општине		укупно ст. у општини	цетар општине	
		бр. ст.	%		бр. ст.	%
<i>економски неразвијене општине</i>						
Бела Паланка	21.325	5.772	27,1	14.381	8.626	60,0
Бојник	18.801	1.780	9,5	13.118	3.159	24,1
Бор	52.849	29.418	55,7	55.817	39.387	70,6
Босилеград	17.306	1.662	9,6	9.931	2.702	27,2
Брус	24.581	2.434	9,9	18.764	4.653	24,8
Бујановац	43.522	7.524	17,3	43.302	12.011	27,7
Варварин	26.143	1.519	5,8	20.122	2.198	10,9
Владичин Хан	25.231	3.809	15,1	23.703	8.338	35,2
Власотинце	36.002	8.787	24,4	33.312	16.212	48,7
Димитровград	16.365	5.488	33,5	11.748	6.968	59,3
Дољевац	20.228	1.130	5,6	19.561	1.625	8,3
Жагубица	21.055	3.591	17,1	14.823	2.823	19,0
Крупањ	23.529	2.479	10,5	20.192	4.912	24,3
Куршумлија	31.672	7.185	22,7	21.608	13.639	63,1
Лебане	28.228	5.889	20,9	24.918	10.004	40,1
Мајданпек	26.120	8.065	30,9	23.703	10.071	42,5
Мали Зворник	12.084	2.560	21,2	14.076	4.736	33,6
Медвеђа	20.792	2.621	12,6	10.760	2.810	26,1
Нови Пазар	64.326	28.950	45,0	85.996	54.604	63,5
Прешево	30.056	7.657	25,5	34.904	13.426	38,5
Прибој	32.548	13.034	40,0	30.377	19.564	64,4
Пријепоље	44.022	10.904	24,8	41.188	15.031	36,5
Ражањ	17.113	1.308	7,6	11.369	1.537	13,5
Сврљиг	26.505	3.486	13,2	17.284	7.705	44,6
Сјеница	36.622	8.552	23,4	27.970	13.161	47,1
Срем. Карловци	5.350	5.350	100,0	8.839	8.839	100,0
Трговиште	12.556	972	7,7	6.372	1.864	29,3
Тутин	29.444	3.458	11,7	30.054	9.111	30,3
Црна Трава	9.672	1.276	13,2	2.563	563	22,0
<i>демографски угрожене општине</i>						
Бабушница	29.033	1.668	5,7	15.734	4.575	29,1
Гацин Хан	19.974	903	4,5	10.464	1.245	11,9
Жабари	23.298	1.838	7,9	13.034	1.442	11,1
Мало Црниће	23.169	1.307	5,6	13.853	882	6,4
Рековац	22.710	1.685	7,4	13.551	1.930	14,2
Бела Црква	25.450	11.084	43,6	20.367	10.675	52,4
Нова Црња	18.298	2.911	15,9	12.705	1.861	14,6
Сечањ	21.938	2.935	13,4	16.377	2.647	16,2

Извор: Републички завод за статистику

* Напомена: Подаци по новој методологији пописа становништва

У последњем тридесетогодишњем периоду центар је просечно порастао за 150,8 индексних поена (најизразитије су расли мањи центри – Бабушница, Сврљиг, Власотинце, Крупањ, али и Нови Пазар, док се број становника највише смањивао у Црној Трави, затим у Рековцу, Жабарима, Гацином Хану, Жагубици, а незнатно и у Новој Црњи и Сечњу). Таква структура центара имала је различиту развојну улогу на подручјима својих општина/градова. Концентрација становништва у центрима је, такође, веома неуједначена и креће се од само 6,4% у Жабарима, до преко 70% у Бору, односно преко 60% у Пријепољу, Новом Пазару и Куршумлији. Процес концентрације - урбанизације у периоду 1971-2002. година највише је растао у општинама Куршумлија (преко 40 процентних поена), односно општинама Бела Паланка и Сврљиг (преко 30 процентних поена), на шта је утицао не само изразит раст центара, него и пад становништва у руралним насељима.

Промене у обиму и просторном размештају становништва неразвијених подручја последица су континуираних негативних демографских трендова а у вези са природном и миграционом компонентом демографског развоја. Стопе наталитета опадају у свим неразвијеним општинама већ дуги низ деценија, док стопе морталитета расту услед повећања просечне старости становништва. Просечна годишња стопа наталитета смањена је у периоду 1975-2008. година са 16 на 8,1‰ (просек за Републику Србију 9,4‰), док је просечна годишња стопа морталитета повећана са 9,8 на 17,3 ‰. (просек за Републику Србију 14‰). Карактеристике компоненти виталне статистике детерминишу веће негативне вредности природног прираштаја недовољно развијених подручја Србије у односу на републички просек. Поред Новог Сада и београдских општина Чукарице и Земун град Нови Пазар и општине Сјеница и Тутин једине су у Србији са позитивним природним прираштајем у 2008. години.

Процес иселјавања становништва из недовољно развијених крајева започео је веома давно на шта указују просечне годишње стопе миграционог салда неразвијених општина за период 1961-1971. година. Позитиван миграциони биланс у поменутом периоду имале су само у то време индустријски веома јаке општине Бор и Мајданпек (ИДН-ЦДИ,1979). Због масовног иселјавања становништва и преовладавања деловања миграционе компоненте на демографски развој недовољно развијене општине још у овом периоду бележе смањење броја становника и поред позитивног природног прираштаја. У последњем међупописном периоду на просечно смањење броја становника неразвијених општина од 10,3‰ годишње (просек за Републику Србију 1‰) заједнички делују природна и

миграциона компонента демографског развоја уз веће негативне вредности миграционог салда. Због малих разлика у показатељима виталне статистике неразвијених подручја у односу на просек Србије обимна емиграција становништва са ових простора, која карактерише неразвијене општине и у периоду 1991-2002. година, пресудно делује на велико смањење броја становника овог простора у односу на републички просек. Односно, број становника неразвијених подручја просечно се годишње смањује десет пута више од републичког просека.

Као индикатори процеса демографског старења анализирани су просечна старост становништва и коефицијенти зависности између старосних група становништва (коефицијент зависности старих; коефицијент зависности младих и коефицијент укупне старосне зависности). Неразвијена подручја су према просечној старости становништва 1981. године била готово изједначена са републичким просеком, да би се временом ове разлике повећавале. У периоду 1981–2008, просечна старост становништва неразвијених подручја порасла је за седам година (са 35,1 на 42,1 годину), при чему је најбрже старило становништво Црне Траве и Прибоја (за 15, односно 11 година). Коефицијенти који одражавају односе зависности између старосних група становништва јасно указују на негативан утицај старосне структуре на степен оптерећености радно способног становништва. Вредности датих показатеља, у свим анализираним периодима, константно су виши за неразвијено подручје у односу на републички просек. Ниво потенцијалног издржавања који се очекује од радног контингента је у периоду 1981-2008. година порастао, при чему је притисак младих смањен у просеку за 12%, због смањивања њиховог удела у укупној популацији неразвијених подручја, док је притисак становништва старијег од 65 година готово удвостручен. У односу на период од пре две деценије приметно је јачање утицаја старијих група становништва на вредности коефицијента укупне старосне зависности неразвијених општина који би био пресудан када се у групи неразвијених не би налазиле општине са млађом популацијом од републичког просека.

Обим и правци дневних миграција у Србији резултат су демографских, социолошких и економских фактора – међу којима је и степен развијености насеља становања. У највећем броју општина у Србији, 2002. године ван општине становања радило је до 10% радника. Општине које су полазиште великог броја активних дневних миграната ка другим општинама, претежно имају велики број незапослених становника и ниске вредности националног дохотка по становнику. Поред београдских општина ван насеља Београд (Барајево, Гроцка и Сопот) најизраженију међуопштинску

дневну мобилност активног становништва 2002. године на посматраном подручју имале су општине Сремски Карловци и Дољевац које се граниче са макрорегионалним центрима (Нови Сад и Ниш). Општине са високим уделом активног становништва које ради ван општине становања, потврда су да токови дневних миграција становништва показују стварне функционалне границе општина у односу на формално-правне административно-територијалне границе (Лукић, 2006). Више од 10% радника који раде ван своје општине имају неразвијене општине Бела Паланка, Владичин Хан, Дољевац, Ражањ, Сремски Карловци и Гаџин Хан. Анализа учешћа више и високообразованог становништва у укупном становништву старијем од петнаест година показала је да је удео ове категорије образованих нижи (5,5%) у односу на републички просек (11%) за неразвијена подручја, као и за све неразвијене општине појединачно осим Сремских Карловаца. Диспропорције у нивоу образованости нарочито су изражене када је реч о сеоским насељима, удео 2,8% више и високообразованих (републички просек је 3,6%).

Економски процеси у насељима неразвијеног подручја

Као основни показатељи степена развијености неког простора најчешће се користе народни доходак⁵ и стопа запослености, односно незапослености⁶ према становнику. За Србију ти подаци су доступни за општине, као најнижи територијални ниво. У посматраном периоду, 1988-2005. година, готово у свим посматраним општинама забележено је смањење оствареног дохотка, са све већим падом до 2005. године, будући да се касније испољавају сви акумулирани негативни ефекти пословања у привреди у протекле две деценије.

Многе од посматраних општина су већ дужи период у категорији неразвијених, са дохотком испод 50% републичког просека. Тако је 1988. године било 17 неразвијених општина у економски неразвијеном подручју да би 2005. године тај број порастао на 29.

⁵ У земљама ЕУ користе се подаци о друштвеном бруто производу, али с обзиром да наша статистика није усклађена у потпуности са европским нормативима и да ми у овом тренутку не располажемо подацима о БДП по општинама за неки одређени период, наша анализа ће се ограничити на народни доходак.

⁶ Податак који ћемо ми користити односиће се на степен запослености/незапослености рачунат бројем запослених/незапослених на 1000 становника, како би се избегле недоумице око израчунавања стопа, односно како би се омогућило поређење.

Табела бр. 2 – Народни доходак, запосленост и незапосленост по становнику у неразвијеним општинама Србије

Општине	НД/ст. (РС=100)		Запосл./1000 ст.		Незапос./1000 ст.	
	1988.	2005.	1988.	2007.	2001.	2007.
<i>економски неразвијене општине</i>						
Бела Паланка	55,5	34,0	239	194	106	208
Бојник	34,7	40,4	128	142	77	218
Бор	103,5	45,2	409	250	84	116
Босилеград	24,6	21,4	150	170	55	159
Брус	5,7	42,8	18	152	124	104
Бујановац	29,6	27,8	113	165	74	116
Варварин	34,0	42,2	111	111	78	73
Владичин Хан	56,4	31,8	226	205	111	201
Власотинце	39,8	24,8	204	164	123	145
Димитровград	82,0	44,1	326	182	109	208
Дољевац	27,2	31,4	70	89	158	132
Жагубица	37,9	34,5	124	116	20	22
Крупањ	55,1	37,7	163	112	101	132
Куршумлија	62,0	43,6	233	178	76	155
Лебане	38,7	29,7	191	108	151	231
Мајданпек	12,2	27,1	390	291	65	111
Мали Зворник	61,1	39,7	220	195	95	171
Медвеђа	28,8	16,9	139	109	67	154
Нови Пазар	50,1	37,8	236	207	137	217
Прешево	20,4	14,0	98	95	83	158
Прибој	95,2	34,4	340	228	163	214
Пријеполје	54,5	39,0	252	174	120	167
Ражањ	25,7	33,7	96	95	52	75
Сврљиг	71,3	31,5	220	226	136	135
Сјеница	38,3	33,2	144	116	118	186
Срем. Карловци	-	39,5	-	90	123	107
Трговиште	42,3	26,7	207	187	109	205
Тутин	14,9	25,8	64	96	123	183
Црна Трава	28,1	53,7	152	292	14	179
<i>демографски угрожене општине</i>						
Бабушница	44,4	51,6	140	175	81	158
Гацин Хан	48,7	93,8	144	360	86	127
Жабари	29,7	71,7	63	87	25	39
Мало Црниће	29,0	45,6	45	83	14	30
Рековац	55,9	45,2	96	115	67	105
Бела Црква	64,9	78,3	196	157	123	191
Нова Црња	167,2	84,3	197	117	165	249
Сечањ	130,5	95,7	212	166	106	124
Република Србија	100	100	292	271	101	106

Извор: Републички завод за статистику

*Напомена: Сремски Карловци посматране године нису имали статус општине

Неке од општина које су биле у овој категорији у читавом посматраном периоду су Босилеград, Бујановац, Варварин, Власотинце, Медвеђа, Прешево, Сјеница и Тутин. Код општина које су категорисане као неразвијене по демографским критеријумима је просечно виши ниво оствареног народног дохотка (табела бр. 2).

У првој декади XXI века пад дохотка, поред општих последица негативног пословања у нашој земљи, узрокован је, такође, и осипањем стручног кадра, смањеним или потпуно одсутним инвестицијама, постепеним економским „пропадањем” предузећа и нерешеним правно-имовинским односима у започетом процесу приватизације, дотрајалошћу опреме и сл. Ови процеси највише су погодили центре у којима је индустрија била доминантни сектор (производња саобраћајних средстава, текстилна и метална индустрија). Тако су се од некадашњих „индустријских цинова” поједине општине нашле или у категорији неразвијених или, ако су тамо већ припадале – доходак им је знатно опадао (Бор, Прибој, Мајданпек, Пријепоље, град Нови Пазар итд). Неке од општина се, према Стратегији просторног развоја Р. Србије, сврставају у ред тзв. девастираних подручја⁷, као посебан вид неразвијених општина (Мајданпек, Бор, Прибој, Пријепоље, Медвеђа, Димитровград), са центрима који су некада били носиоци привредног развоја ширег простора.

При анализи степена запослености запажају се највише вредности 1988. године, а процес великог отпуштања радника последњих година је јасно исказан 2007. године, када је дошло до смањивања ових стопа у знатном броју економски неразвијених општина (табела бр. 2). Према подацима из 1988. године, свега четири општине имале су број запослених изнад републичког просека, а то су Прибој, Мајданпек, Бор и Димитровград, док је 16 општина имало мање од 50% републичког просека запослених. Према истраживањима која су рађена у Републичком заводу за развој, укупна запосленост је у периоду од 2001-2008. године опадала по просечној годишњој стопи од 0,6% (www.razvoj.sr.gov.yu). Тако, 2007. године само три општине (Гацин Хан, Црна Трава и Мајданпек) су имале број запослених изнад просека за Србију.

⁷ Девастирани подручја утврђена су Уредбом о критеријумима и показатељима за утврђивање девастираних подручја Републике Србије, Службени гласник РС број 58/04 и Одлуком о одређивању девастираних подручја Републике Србије, Службени гласник РС број 63/04

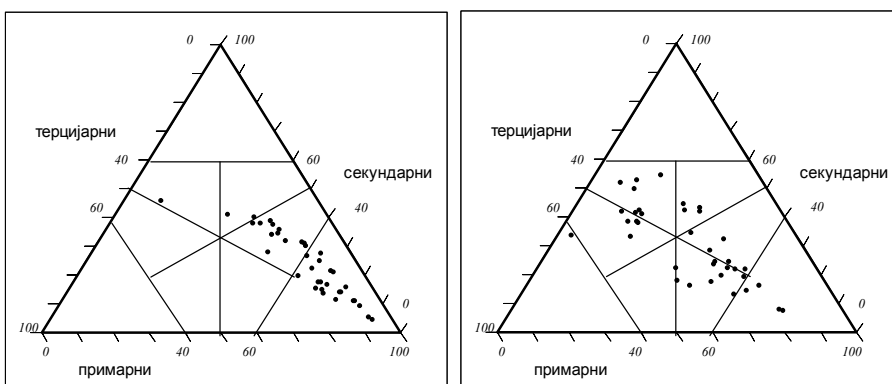
Највише су се негативни услови пословања одразили на прерађивачки сектор, па су у том смислу и најугроженији некадашњи индустријски центри. Број запослених у прерађивачкој индустрији у периоду од 2001-2008. године смањен је за 76,8%. Међутим, сматра се да је стварни број запослених у прерађивачком сектору још нижи, због постојања категорије тзв. „привидно запослених”, који заправо нису укључени реално у процес рада. (Милетић Р., 2003). Смањење броја запослених у прерађивачкој индустрији (1988-2007) у посматраним општинама, условило је и пад зарада и оствареног дохотка у њима. Највише су страдали некадашњи индустријски цинови, где је број радника из овог сектора смањен за неколико хиљада, односно више од три до четири пута је нижи у готово свим центрима истраживаног подручја.

Велики број радника који је отпуштен знатно је повећао проценат незапослености у 2000-тим годинама, који расте из године у годину, просечном годишњом стопом од 1,6%, са високим уделом дугорочно незапослених, младих и нестручних лица. Становништво без квалификација чини трећину до половине укупно незапослених. У степену незапослености запажају се велике разлике по регионима Србије, а ниске вредности се поклапају управо са оним регионима у којима су већином општине категорисане као економски неразвијене (Јабланички и Пчињски округ). Број неразвијених општина са нижим степеном запослености од републичког просека се до 2007. године смањио на свега 7. С друге стране, изузетно висок степен незапослености са трендом сталног повећања имају некада развијени индустријски центри као што су Нови Пазар и Прибој, као и пограничне општине које су вечито на маргинама економског развоја наше земље (Трговиште, Лебане, Димитровград и др.).

Функцијски процеси у насељима неразвијеног подручја

На целокупни развој простора утичу управо оне функције које су у његовим насељима развијене и делатности којима се већином становништво бави. На основу структуре активног становништва по секторима делатности, добијамо представу о томе који су сектори били одлучујући у развоју/заостајању општина сврстаних у категорију неразвијених. Међутим, треба имати у виду да није само структура активних становника утицала на функционалну одређеност насеља у посматраним општинама и њихов степен развоја, већ и „свеукупност деловања географског положаја и друштвено-економских услова” (Матијевић Д. 2009:142).

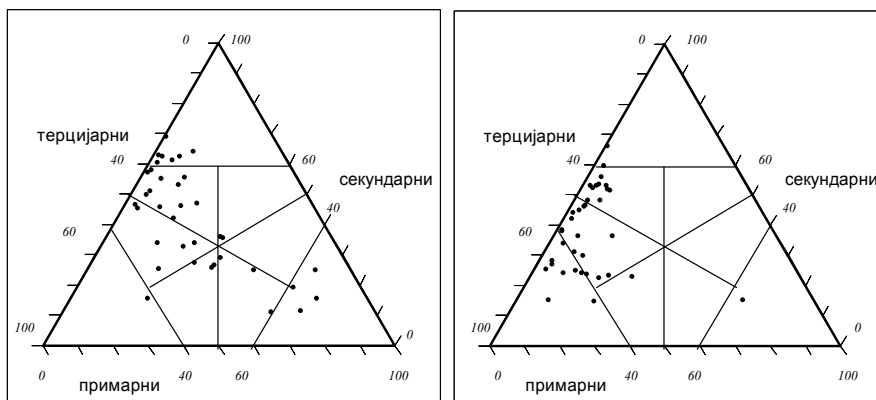
У последњем двадесетогодишњем пописном периоду у насељима неразвијених општина одвијао се веома интензиван процес деаграризације, просечно 23,6 процентних поена. У 1981. години скоро две трећине становништва је припадало примарном сектору делатности, а 2002. године само око 38%. Становништво се претежно усмеравало у услужне (просечно 17), а мање у производне делатности (6,6 процентних поена). Изразит развојни процес, према процесу деаграризације, забележен је у општинама југоисточне Србије (Владичин Хан, Гацин Хан, Бабушница, Босилеград итд), а најмање промене су у општини Крупањ и у војвођанским општинама. На почетку посматраног периода највећи број општина припадао је аграрном и аграрно-индустријском типу, док су на крају периода општине припадале једном од прелазних типова, са уједначеном заступљеношћу сва три сектора делатности (графикон бр. 1).



Графикон бр. 1 Функцијски типови неразвијених општина 1981. и 2002. године, према учешћу сектора делатности, у %

Структура активног становништва по секторима делатности у општинским центрима неразвијеног подручја је не само веома хетерогена, посебно на почетку посматраног периода, него се и процес промена одвијао са различитим интензитетом, па чак и са различитим смером. Наиме, процес деаграризације био је веома интензиван у центрима који су 1981. године имали висок удео заступљености примарног сектора (Лебане, Нова Црња, Мало Црниће, Жабари, Жагубица, Црна Трава, Прешево итд). Супротно њима, извесан број центара са раније већ достигнутом степеном учешћа развојних сектора има незнатну деаграризацију, уз само привидно изразитији развој услужних делатности, што се јавило као последица економске кризе, деиндустријализације, пада запослености у секундарном сектору и сл. (Нови Пазар, Пријепоље, Бела Паланка, Брус, Димитровград, Дољевац, Крупањ, Куршумлија, итд). У појединачним случајевима

(Рековац, Бор, Прибој) постојао је чак и различит степен пораста примарног сектора.



Графикон бр. 2 Функцијски типови неразвијених општинских центара 1981. и 2002. године, према учешћу сектора делатности, у %

Велики број центара мешовитог типа, затим аграрни и индустријски центри 1981. године деаграризацијом и порастом терцијарних делатности прерасли су у центре услужног или мешовитог типа (графикон бр. 2).

Циљеви и стратешке мере за развој насеља неразвијеног подручја

Регионални ниво управљања

Иако је регионална политика Србије, у време кад је била саставни део шире друштвене заједнице, али и према данашњим стратешким опредељењима, искључиво посвећена развоју неразвијених подручја и стварању уравнотеженог регионалног развоја, њене мере не само да нису дале значајније резултате него су довеле до продубљивања разлика. Развој привредно неразвијених подручја остваривао се у условима општег успоравања привредне активности у читавој земљи, што је знатно умањило ефекте у развоју тих подручја.

Један од начина превазилажења проблема у насељима на неразвијеном простору Србије је идентификовање потенцијала подручја на регионалном и локалном нивоу, њихово активирање и валоризовање. Како се ради о подручју са различитим географским положајем (близина већих центара, доступност важнијим комуникацијама, морфологија терена, погранично подручје) потребно је донети различите програме развоја (Зарић Б. и др.

1999) који ће имати и свој неједнак значај кад су у питању поједине компоненте простора (развој инфраструктуре, развој сеоских насеља, развој брдско-планинског подручја, смањивање незапослености, развој приграничних подручја итд).

Циљеви политике регионалног развоја према Закону о регионалном развоју (www.merr.gov.rs) односе се на: свеукупни друштвено-економски одрживи развој, кроз подстицање полицентричног привредног развоја; смањење регионалних диспаратета са нагласком на подстицање развоја недовољно развијених подручја; смањење негативних демографских кретања; развој економије базиране на знању, иновативности, савременим научно-технолошким достигнућима и организацији управљања; развој конкурентности на свим нивоима; као и подстицање међуопштинске, међурегионалне, прекограничне и међународне сарадње у питањима од заједничког интереса.

Циљеви и стратешки правци ради стварања уравнотеженог регионалног развоја према Стратегији просторног развоја Р. Србије (2009) односе се на: одржив развој, подизање регионалне конкурентности, смањење регионалних неравномерности и сиромаштва, заустављање негативних демографских кретања и наставак процеса децентрализације. Према истом документу, основне стратешке мере којима се превазилазе наведени проблеми неуравнотеженог регионалног развоја своде се на:

- децентрализацију институција, уз формирање регионалних развојних агенција, као и њихово системско повезивање што би допринело већој усмерености и бољој финансијској координацији националних и европских претприступних фондова потребама развојних региона,
- увођење фискалне децентрализације, стављањем у равнотежу надлежности и финансирања локалних самоуправа,
- хитно спровођење демографске политике државе којом би се спречавао депопулациони тренд,
- децентрализацију развоја, преко деметрополизације Београда и јачања регионалних центара Србије,
- институционално повезивање територијалних нивоа (националног, регионалног и локалног) на принципу координације и сагласности који више одговарају нашој администрацији, уместо принципа супсидијарности који је примењен у европским регионалним државама,

- дугорочно спровођење економског развоја на принципима одрживог развоја, односно комплексним сагледавањем социјалних и еколошких могућности и расположивих природних ресурса,
- примену стандардизованог (NUTS) система територијалне поделе Европске уније, будући да се већ показало да они лакше артикулишу проблеме и имају капацитете (људске, институционалне, материјалне) за реализацију европских пројеката,
- дугорочно дефинисање регионалног развоја приликом креирања буџета.

Као административно-политички уобичајен „објекат“ за регионалне интервенције, предлажу се, дакле, општине/градови, будући да је на нивоу локалне самоуправе најлакше извести „спољашње регионалне интервенције“ у циљу смањивања неразвијености и заосталости. Друга група стручњака, негирајући претходни став уз објашњење да су то исувише мале територијалне јединице, залажу се за административне округе или регионе. У сваком случају решење би представљао став да треба деловати на такве територијалне сегменте који ће располагати одређеним бројем становника, природним и економским потенцијалом који би омогућио њихов развој (Веселиновић П. 1999). Стратегија и одговарајућа политика регионалног развоја Европске уније заснива се, такође, на чињеници да националне државе и локалне управе нису способне да разрешавају сложене економске и друштвене проблеме. Регионални ниво се сматра развојно оптималним пружајући могућности усклађивања интереса јавног и приватног сектора и остваривања максималних развојних ефеката у оквиру европске економије простора (<http://europa.eu>).

Подржавајући регионални ниво управљања у стратегији развоја неразвијених подручја, група аутора из Центра за либерално-демократске студије (ЦЛДС) сматра да Србија треба у процесу планирања уравнотеженог регионалног развоја да дефинише и следећа питања: „ко су носиоци права на регионално самоорганизовање; поступак остваривања права; надлежност и овлашћење региона; које правне акте могу да доносе органи регионалне аутономије; какви су односи региона са централном влашћу и са локалном самоуправом; и како се финансирају региони“. Исти аутори предлажу да „носиоци права на самоорганизовање треба да буду оне општине које сматрају да ће боље заједнички решити одређене послове“. Региони би имали компетенције у следећим областима: „просторно планирање, урбанизам и становање; изградња и одржавање инфраструктуре регионалног значаја и координација развоја (комуналне)

инфраструктуре у општинама и градовима; пољопривреда, туризам; шумарство; лов и риболов; преквалификације, доквалификације и запошљавање; екологија; и јавни радови⁸. Две најзначајније функције региона биле би здравство и просвета (Вацић З. и др. 2003).

Осим поменутог, регионални ниво омогућава добијање средстава ЕУ за прекограничну сарадњу. Највећи број истраживаних општина неразвијеног подручја Србије има могућност сарадње у складу са принципима IPA-e⁸ будући да је помоћ омогућена свим окрузима Србије изузев централног дела државе - Града Београда, Подунавског, Шумадијског, Моравичког, Поморавског, Расинског и Топличког округа. На тај начин само четири општине неразвијеног подручја Србије (Рековац, Варварин, Брус и Куршумлија) нису обухваћене програмом. Остале неразвијене општине могу добити подршку ако се прихвате заједнички дефинисани пројекти са локалним или окружним партнерима из суседних земаља.

Организација насеља и развој руралног простора

Осим децентрализације и територијалне организације државе, са давањем посебних надлежности регионима, питање превазилажења проблема у развоју насеља на неразвијеном подручју Србије своди се и на решавање сеоског простора, организацију мреже насеља, као и на превазилажење традиционалног односа између села и града.

Основни услов развоја сеоских насеља је познавање регионалних особености и локалних потенцијала подручја. При планирању сеоских простора морају се уважити принципи који се односе не само на задржавање становништва на селу, модернизацију пољопривреде и развој других компатибилних делатности, него и на боље опремање насеља објектима привреде (у складу са привредом у градском центру), инфраструктуре и јавних служби. Да би се то постигло морају се максимално адекватно искористити локалне могућности појединих територија, и – уз очување амбијенталних и културних вредности, као и природних вредности и заштите околине – обезбедити одрживи развој

⁸ Правни основ за успостављање Инструмента за претпиступну помоћ (IPA Instrument for Pre-accession Assistance) утврђен је Уредбом Савета ЕУ (2006) и важи за период 2007-2013. година. У оквиру компоненте 2 тог Инструмента Србији су одобрени програми прекограничне сарадње са земљама чланицама, кандидатима и потенцијалним кандидатима.

(Рибар М., 1996). Брдско и планинско подручје Централне Србије намеће туризам као алтернативну делатност у сеоским насељима са неповољним условима за бављење пољопривредом или у деиндустријализованим градским насељима са отежаним условима за покретање развоја других привредних делатности. Предуслов за развој сеоских насеља је боље саобраћајно повезивање између руралних и урбаних подручја.

Један од принципа Европске уније који је усвојен на 12. заседању Конференције европских Министара просторног планирања (СЕМАТ), 2000. године у ХанOVERу, за све државе чланице Савета Европе чији је и Србија члан, односи се, такође, на побољшање веза између града и сеоског подручја. Да би се постигао полицентрични развој мреже насеља, дефинисане су даље мере ЕУ за развој урбаних насеља, као додатак јачању економског потенцијала, како би се постигао одрживи развој у мањим и већим градовима. То подразумева следеће: контролу експанзије урбаних подручја (урбаног раста), обнављање угрожених делова града и стварање различитих урбаних структура и активности, нарочито у градовима у којима се стварају подручја социјалне сегрегације, пажљиво управљање урбаним екосистемима, успостављање планерских институција које ће координисати планирање и имплементацију прописаних мера између градова и општина; очување и повећање културног наслеђа. У циљу омогућавања независног развоја села као подручја за живот, рекреацију и обављање економских активности, усвојене су следеће мере: јачање политике просторног планирања усмерене ка отварању различитих могућности за развој; подстицање малих и средњих градова, као и великих села да постану снабдевачи услуга за своје рурално залеђе, првенствено кроз отварање малих и средњих предузећа; давање приоритета потреби заштите природе и очувања предела над потребама пољопривреде и шумарства, развој и примена информационах и комуникационих технологија и стварање нових висококвалификованих радних места, изван пољопривреде.

Остваривање оваквих циљева заснива се на повезивању села у систем насеља и комуникација са центрима вишег реда. Повезивање сеоских насеља у систем значи формирање секундарних центара на нивоу општина/градова и центара заједница насеља. Свако насеље у систему има одређену улогу која би му одговарала по функцији. Таквом организацијом насеља се рационалније управљају и организују јавне службе, квалитетније се задовољавају потребе заједничке потрошње и ефикасније координирају активности локалних заједница (Тошић Б., 2001).

Закључак

Пресудни утицај на регионални и урбани развој Србије имала је убрзана индустријализација после Другог светског рата. Велика популациона разлика између градова – општинских центара и руралних насеља, као и снажни миграциони токови ка већим и развијенијим индустријским центрима довели су до заостајања у развоју сеоских, брдско-планинских и пограничних подручја, што је кумулативно довело до све већег јаза и стварања развијених и неразвијених подручја Србије, у економском и демографском смислу. Регионална поларизованост саме Србије на развијено београдско подручје и подручје северно од Саве и Дунава, с једне, и јужно, неразвијено подручје, с друге стране, није се током деценија битније променило или бар ублажило. Неразвијене општине у Србији су у скоро константном неравноправном економском положају у односу на остали део простора Србије још од 1960-их година. Карактеришу их оскудни привредни, инфраструктурни и кадровски ресурси, непостојање целовите регионалне политике, демографско пражњење и низак животни стандард становништва.

Неразвијено подручје, према дефинисаним критеријумима представљено са 37 општине/града, према свим анализираним индикаторима у овом раду - демографским (степен концентрације, депопулација, старосна и образовна структура становништва, природна и миграциона кретања), економским (национални доходак по становнику, пад запослености, односно пораст незапослености) и функцијским (удео развојних сектора делатности и степен деаграризације) потврђује изнете чињенице, јер показује неповољније вредности од просечних вредности за Републику Србију.

Предложене мере за развој насеља на неразвијеном подручју везују се за дефинисане циљеве и стратешка документа Србије и регионалну политику Европске уније. Њихову основу чини децентрализација са територијалном организованом Републике Србије у складу са европским принципима, као и давање посебне важности регионима и њиховим надлежностима. Са демографског аспекта даље планске мере односе се на заустављање депопулације, посебно на руралном простору. Могућности за развој сеоских насеља, организација система насеља на принципу заједница насеља на нивоу локалне самоуправе, као и решавање односа село-град сматрају се једним од примарних задатака у успостављању уравнотеженог регионалног развоја Републике Србије.

ЛИТЕРАТУРА

Вацић З., Мијатовић Б., Симић А., Радовић З. (2003): Регионализација Србије. ЦЛДС, Београд.

Веселиновић П. (1999): Регионални развој СР Југославије – краткорочни и дугорочни аспекти. Регионални развој и демографски токови балканских земаља, књ. бр. 4, Економски факултет, Универзитет у Нишу, Ниш (53-66).

Група аутора (2008). Регионални развој Србије 2008. Београд: Републички завод за развој, стр. 51-54

Зарић В, Обрадовић Б, Обрадовић Ј. (1999): Регионалне разлике у СР Југославији – стање и перспективе. Регионални развој и демографски токови балканских земаља, књ. бр. 4, Економски факултет, Универзитет у Нишу, Ниш (45-52).

Матијевић Д. (2009): Просторно-функционална повезаност насеља општине Стара Пазова са урбаним системом Београда. Географски институт „Јован Цвијић”, САНУ (стр.142)

Милетић Р. (2003). Индустија региона Београда и савремени развојни токови. Београд и његов регион, стр.218-229. Географски факултет – Институт за просторно планирање и Београд: Асоцијација просторних планера Србије

Рибар М. (1996): Скица програма за обнову села. Зборник Матице српске за друштвене науке, бр. 101, Нови Сад (157-163).

Тошић Б. (2001): Могућности за развој сеоских насеља у Србији. Регионални развој и демографски токови балканских земаља, књ. бр. 6, Економски факултет, Универзитет у Нишу, Ниш (161-170).

ЦДИ, ИДН, 1979

СЕМАТ, (2000): Водећи принципи одрживог развоја европског континента. ХанOVER.

*** (2002). Општински годишњак 2001. године. Београд: Републички завод за статистику.

*** (2004) Општине у Србији 2003. год. Београд: Републички завод за статистику.

*** (2004). Попис становништва домаћинстава и станова 2002. године, подаци по насељима. Упоредни преглед броја становника, књига бр. 9. Београд: Републички завод за статистику.

*** (2004). Попис становништва домаћинстава и станова 2002. године, подаци по насељима. Делатност и пол, књига бр. 6. Београд: Републички завод за статистику.

*** (2004). Уредба о критеријумима и показатељима за утврђивање девастираних подручја Републике Србије, Службени гласник РС број 58/04

*** (2004). Одлука о одређивању девастираних подручја Републике Србије, Службени гласник РС број 63/04

*** (2006). Општине у Србији 2005. год. Београд: Републички завод за статистику.

*** (2007). Општине у Србији 2006. год. Београд: Републички завод за статистику.

*** (2007). Стратегија регионалног развоја Републике Србије за период 2007-2012. године., Службени гласник РС, број 21/07;

*** (2009). Предлог Закона о регионалном развоју, www.srbija.gov.rs

*** (2009). Стратегија просторног развоја Републике Србије 2009-2013-2020. година, www.rapp.sr.gov.rs

www.srbija.gov.rs,

www.razvoj.sr.gov.yu

www.merr.gov.rs

<http://europa.eu>