

911.3:32(497.11)

ПРИСТУП НЕРАЗВИЈЕНИМ ПОДРУЧЈИМА У РЕГИОНАЛНОМ РАЗВОЈУ СРБИЈЕ

*Радмила Милетић^{*1}, Марина Тодоровић^{**}, Драгана Миљановић^{*}*

^{*} Географски институт „Јован Цвијић“ САНУ, Београд

^{**} Географски факултет Универзитета у Београду

Апстракт: У раду је анализирана проблематика неразвијених подручја и детаљније презентована њихова типологија у зависности од доминантног аспекта неразвијености (угрожености). Регионалне неравнотежности (регионална поларизација), као резултанта међусобно повезаних процеса на релацији индустријализација–урбанизација–деаграризација–депопулација, од 2000. године су још више појачане транзиционим токовима. Поред традиционално неразвијених подручја (брдско–планинско и погранично подручје) издиференцирала су се и „девастирана подручја“ или општине „транзиционог сиромаштва“ додатно наглашавајући вишеслојност регионалне структуре Србије.

Кључне речи: регионални развој, територијална неравнотежност, неразвијена подручја, транзиционо сиромаштво

Abstract: Issue of undeveloped areas and their typology more detailed presented in dependence on the dominant aspect of underdevelopment are analysed in this paper. As the resultant of mutually connected processes on industrialization–urbanisation–deagrarization–depopulation relations, the regional unevenness (regional polarisation) has more and more been strengthened by transitional flows since 2000. Besides traditionally undeveloped areas (hilly–mountain and border area), “devastated areas” have also been differentiated or municipalities of “traditional poverty”, additionally emphasizing many layers of the regional structure of Serbia.

Key words: regional development, territorial unevenness, undeveloped areas, transitional poverty

Увод

Проучавање неразвијених (проблемских) подручја не може се одвојити од веома сложених и значајних тема као што су регионални развој и регионализација, односно питања неравнотежности регионалног развоја и демографских поремећаја. О поменутих темама везано за простор Србије постоји веома богата и разноврсна научна грађа, што отежава приказ досадашњих истраживања². Велики проблем са којим је наша земља ушла у

¹ e–mail: r.miletic@gi.sanu.ac.rs

² Комплексност и актуелност проблематике регионалног развоја потврђују бројни радови из различитих области (економије, политичких наука, социологије, географије, просторног планирања и др.). Посебно указујемо на допринос домаћих географа и просторних планера чији научно–истраживачки опус укључује бројна питања регионализације и

нови век јесте процес демографског старења и висок степен пражњења руралног подручја³, а у савременој регионалној структури Србије су такође видљиви и ефекти транзиционог економског и еколошког реструктурирања.⁴

Значај питања регионалног развоја потврђује и чињеница да је и у Уставу Републике Србије заступљен територијални аспект развоја исказан кроз обавезу државе да се стара о остваривању равномерног регионалног развоја, а пре свега о развоју недовољно развијених подручја. Циљ рада је да се кроз приказ, не улазећи у ширу елаборацију, стратешких докумената и закона о регионалном развоју и просторно планских докумената, а у контексту друштвено–економских трансформација, размотре промене у политици регионалног развоја па самим тим у приступу неразвијеним подручјима.

Регионална димензија развоја постала је предмет научних и стручних истраживања тек у новије време, наметнута процесима и проблемима неравномерности у начину коришћења, организовања и уређења простора (Derić, Atanacković, 2000). Посебан допринос у објашњењу регионалних разлика и специфичности дала је и географија⁵. Пресудни елеменат у промени концепта региона (од формалног ка функционалном) био је у

регионалног развоја: М. Радовановић, В. Ђурић, Б. Дерић, Д. Перишић, А. Вељковић, М. Спасовски, М. Грчић, С. Стаменковић, Д. Тошић, Б. Стојков, Д. Ђорђевић, М. Степић, Г. Војковић, М. Тодоровић и др. Од научних публикација поменућемо монографије Географског института „Јован Цвијић“ САНУ–*Географска структура и регионализација Србије I–II, Посебна издања, књ. 51, 53* (1997, 1998) и *Демографске основе регионализације Србије, Посебна издања књ. 54* (2003), са вредним прилозима истраживача из Географског института „Јован Цвијић“ САНУ и Географског факултета УБ, као и публикације Института за архитектуру и урбанизам Србије–*Просторно планирање, регионални развој и заштита животне средине, Посебна издања, књ. 1–3* (1995, 1996, 1997) и *Одрживи развој у СЦГ: Институционално прилагођавање пракси и стандардима Европске уније* (2006) и *Нова генерација европских инструмената одрживог развоја и поуке за Србију* (2008) у издању Економског факултета УБ и Института за архитектуру и урбанизам Србије. Осим поменутих монографија издвајамо и Зборнике радова са научног скупа „*Регионални развој и демографски токови балканских земаља*“, који се у организацији Економског факултета у Нишу од 1996. године одржава сваке године. Избор публикација опредељен је нивоом општости самог рада те се посебно не наводе и друге регионалне студије (монографска издања).

³ О феноменима старења становништва и поларизације демографског развоја Србије детаљније видети у наведеној монографији–*Демографске основе регионализације Србије* (2003) и у радовима: М. Радовановић, М. Спасовски, С. Стаменковић, Б. Стојановић, Г. Војковић, М. Девеџић, М. Рашевић, Д. Тошић и др.

⁴ О транзиционим променама и њиховим утицајима на одрживи просторни, урбани и рурални развој Србије у: Vujošević, M., Spasić (2007).

⁵ Рестроспект континуитета – дисконтинуитета схватања регије у географији од парадигме хорологизма до парадигме функционализма–организације простора видети у: Тошић (2005).

наметању и третирању развоја као узрочника промена у простору и његовом функционалном диференцирању (Derić, Perišić, 1996)⁶. Еволуција научне мисли о регионима све више афирмише његове развојне димензије и могућности уносећи у разматрања динамизам структурних друштвено–економских процеса у контексту узрочно последичних односа. Тиме регион постаје сложен систем интерактивног деловања друштва и економије у времену и простору (Derić, Atanacković, 2000).

Неравномерности као развојном проблему посвећује се посебна пажња будући да директно делује на интеграционе процесе, нарушавајући их, те самим тим доводи до нежељених последица (економских, друштвених, демографских, еколошких, просторних и др.). Територијална поларизација иницирала је и увођење појмова: „периферија“, недовољно развијени простори (крајеви), проблемски региони, критична подручја, економски и демографски угрожени региони, региони у заостајању. Традиционално неразвијена подручја (рурална, брдско–планинска и погранична) формирана су у дужем историјском периоду за разлику од нових типова региона–општина („девастирана подручја“) који се везују за транзициони период („транзиционо сиромаштво“). И једни и други, настали су узрочно–последичним деловањем природних, друштвено–економских, социјалних, демографских, културно–цивилизацијских и политичких фактора. Формирана регионална структура је променљива категорија, а не никако статична, која се мења следом друштвено–економских промена/процеса (почев од индустријализације, коју прати урбанизација, деаграризација и просторно–демографска поларизација, потом промене у развоју–прелазак са централно–планске на тржишну економију као део свеукупне трансформације друштва у процесу транзиције, и др.). Она је детерминисана неравномерностима развоја у простору и времену, одређујући карактер и интензитет поларизације гепростора. Иако просторно–развојна неусклађеност карактерише све државе независно од друштвеног уређења и степена развијености, треба имати у виду да процеси регионалног развоја проистичу увек из „конкретних услова и као такви су више специфични него генерални“ (Derić, Perišić, 1995).

Научна мисао и пракса је посвећивала посебну пажњу сложеној проблематици неравномерног развоја, али се о њему по правилу говори када мултипликативни ефекти заостајања „периферије“ почињу наглашеније оптерећивати развој државе у целини. Како истиче Б. Ракић,

⁶ О појму и концепту региона, као и типологији региона у планирању детаљније у: Ђорђевић, Ђорђевић (1997), Вељковић (1998), Тошић (2005) и др.

нигде се сукоб принципа једнакости и ефикасности не показује тако јасно као у политици регионалног развоја⁷. Дилема ефикасност – равноправност постоји само на кратак рок, док на дуги рок економска равноправност води оптимизацији укупног развоја“ (Rakić, 1999). Практичне импликације става да је „развој неразвијених подручја у интересу и развијених“, све више долазе до изражаја. Војковић истиче да „прогласити неки регион за неразвијен и занемарити га, само је „заривање главе у песак“, илузија да проблем не постоји“ (Vojković, 2001).

Решавању развојних диспаратитета посебна пажња се посвећује у оквиру ЕУ. Регионална политика ЕУ је једна од најважнијих заједничких политика са разрађеним системом механизма (мера и инструмената)⁸. Регионални концепт данас домира у ЕУ. Опште је уверење међу ауторитативним коментаторима да ће региони (разних типова и величина) бити у „XXI веку ... директни актери који наступају у међународној конкурентској арени“. У европским документима, наводи Вујошевић, ово се већ манифестује кроз тенденцију тзв. „Европе у регионалној плими“ („a Europe in flux of regions“) (Вујошевић, 2005). Дакле, региони губе третман објекта националних политика, а стичу карактеристике отворених развојних субјеката ЕУ. Комплекс унутаррегионалног развоја који се исцрпљивао феноменом критичног подручја помера се ка сложенијем, развојно виталнијем остваривању међурегионалних развојно–интеграционих процеса на читавом подручју Европе. На тај начин се отвара основа интегралног и равноправног третирања економских, социјалних и просторних димензија, као и временски дугорочније синхронизованог регионалног развоја (Deč, Atanacković, 2000). За остваривање политике равномерног регионалног развоја веома је битна и политика просторног развоја. У савременим условима, нова схватања и приступи наглашавају улогу просторног планирања у повећању степена интегрисаности и међусекторској координацији, унапређивању система урбаног и руралног развоја и заштити животне средине. Основни циљеви просторног развоја ЕУ односе се на: економску и социјалну кохезију; заштиту и развој

⁷ Поставља се питање, да ли је сврсисходно средства целог друштва трошити на области које можда немају ни основне услове за развој или их треба улагати у развијене делове где ће се она вишеструко оплодити у краћем року. Међутим, по ауторки, то је само питање временског хоризонта јер ако се „неразвијени препусте сами себи они могу постати уско грло и умањити укупан развој“ (Rakić, 1999).

⁸ Ограниченост простором не дозвољава шири преглед регионалне политике ЕУ. О циљевима, фондовима који чине материјалну основу регионалне политике Уније, активностима, иницијативама и другим питањима детаљније у: Devetaković (2002); Ђорђевић Д, Ђорђевић Ј. (2000); Живановић (2007), Јакопин, Тонтић (2009); Међак, Мајсторовић (2004); Прокопијевић (2005) и др.

природних ресурса и културног наслеђа и уравнотежену конкурентност европске територије (Стојков, Ђорђевић, 2005). Кључне одредбе из европских докумената су уграђене у Стратегију просторног развоја РС 2009 – 2013 – 2020 (радна верзија, 2009)⁹.

Просторна поларизованост

Неравномеран развој представља општу законитост свеукупног развоја која у појединим етапама посебно долази до изражаја и манифестује се у поларизацији привредних активности и становништва, при том поједине територијалне целине остају на периферији слабо или незнатно захваћене развојем. Како наводе Дерић и Перишић, сваки развојни процес, поред економске, социјалне и временске димензије не дешава се мимо простора и по правилу има своје упориште *locus standi* односећи се на конкретно подручје са већом или мањом сфером директног или индиректног утицаја. На релацији простор – развој, и из тога изведена територијализација регионалног развоја, дешавају се сложени процеси са крупним проблемима и тешко решивим конфликтима (Derić, Perišić, 1995). Доминантан проблем је у неравномерном територијалном развоју из кога проистиче диференцирање подручја према нивоу развијености.

Изражена регионална неравномерност између недовољно развијеног већег дела простора Србије и развијених територијалних подручја и сегмената резултанта је заједничког деловања бројних фактора и њихових узрочно–последичних односа. Наглашена поларизације развоја видљива је на различитим нивоима (развојне осовине – пространо неразвијено брдско–планинско подручје, градске агломерације са непосредним окружењем–рурално подручје, центар–периферија) (Милетић, 2006). Тако се према Дерићу и Перишићу (1995) „... на подручју Србије формирала заиста специфична регионална конфигурација разноврсних развојних могућности али и врло дубок јаз“.

Анализирајући економско–географску и еколошку поларизацију простора у Србији М. Милинчић, као и бројни други истраживачи који се баве регионалном димензијом развоја, издваја индустријализацију и урбанизацију као „доминантне антропогене агенсе територијалног груписања и разређивања, па је зато у погледу њихове рецентне просторне

⁹ У вези са овом проблематиком од посебног значај су радови М. Вујошевића у којима аутор приказује европска документа и њихову релевантност за развој Србије. За ширу и детаљнију расправу видети у следећим радовима: Вујошевић (2003, 2005, 2008).

дистрибуције на територији Србије и логична њихова велика подударност“. На једној страни су као „pull“ фактори утицали на „еколошки неоправдано и нерационално, а у суштини хипертрофно агломирање привредних активности, насеља и становништва, а на другој производили насеобинско–демографску и привредну девастацију простора“. На тај начин се, наводи Милинчић, макро и мезо–регионална поларизација одвијала ка низијама и речним долинама, а микро–регионална (локална) ка општинским центрима и приградским насељима, делимично према центрима заједнице села. Просторну логику индустријализације и урбанизације следили су и пратећи инфраструктурни системи „учвршћујући економско–географску арматуру простора подижући њену атрактивност“. На другој страни, све значајније делове руралних, пре свега брдско–планинских, територија карактеришу доминантни процеси економско–географске стагнације и дезинтеграције. У спрези са њиховим физичко–географским карактеристикама водили су даљем слабљењу локационих фактора („push“ фактор) насеобинског, индустријског, инфраструктурног и савременог агрокомплекса. Временом су на једној страни створене зоне и осовине економско–географског агломирања¹⁰, а на другој простори наглашеног „територијалног разређивања или насеобинске, популационе и привредне стагнације“. Рурални, брдско–планински простори су тако све више заостајали у развоју, што се одразило и на појачавање обележја њихове периферности (Цвијићево „изоловање“ и „одвајање“) и баријерности. Све заједно водило је економско–географској дезинтеграцији у увећању невалоризованих потенцијала националне територије (Милинчић, 2004). И Војковић и сарадници (2000) указују да се данашња просторно–привредна и просторно–демографска, изузетно диференцирана и крајње поларизирана структура Србије значајно удаљила од принципа одрживости. Са становишта неразвијених подручја, досадашње стратегије развоја имале су негативне последице које су се манифестовале, највише у економском, али такође значајно и у социјалном и еколошком погледу.

Од Закона о недовољно развијеним подручјима до Закона о регионалном развоју

Отклањање или ублажавање проблема неравномерног регионалног развоја остварује се применом одговарајуће политике¹¹. Током 1990–их донета су

¹⁰ Детаљније о осовинама развоја и центрима видети у: Просторни план Републике Србије (1996); Вељковић А. и др. (1995), Тошић Д. (2000) и др.

¹¹ Како је наведено у Стратегији регионалног развоја (2007) сам појам „равномерност регионалног развоја“ има два аспекта посматрања: социо–политички и економски, због чега

два документа—Закон о недовољно развијеним подручјима РС за период до 2005. године (1995) и Просторни план Републике Србије (1996), која на различит начин третирају проблематику елиминисања/ублажавања регионалне неравномерности.

На законској основи из 1995. године била је утемељена условно говорећи регионална политика која се водила према неразвијеним подручјима. Односила се на одређивање статуса неразвијених/недовољно развијених подручја и дефинисање мера и подстицаја за њихов убрзани развој. На основу индикатора (економске, демографске и инфраструктурне димензије неразвијености) издвојено је неразвијено подручје у Републици Србији које је обухватило 59 општина (Скица 1а) – 37 у Централној Србији и Војводини и 22 општине на Косову и Метохији (око 20% становништва и 25% површине Републике). Од укупног броја недовољно развијених општина, 23 општине припадале су категорији најнеразвијенијих. Увођењем просторне димензије неразвијености проширен је територијални обухват подручја у којима су се испољили развојни проблеми.¹²

Овакав приступ развоју неразвијених подручја би се могао дефинисати као „адаптилно проблемски“, који се по Дерићу и Атанацковићу испрљивао у дезигнирању критичних подручја и увођењу селективних механизма подстицаја убрзанијег развоја. Таква политика била је палијативног карактера – интервенисање да би се снизиле социо–политичке разлике и тензије, не допринесећи смањивању испољених регионалних диспаратитета. Сводила се на тражење одговора како остварити бржи развој тзв. „критичних подручја“. Међутим, у томе није успела (о чему сведоче бројне општине које се већ дуги низ година налазе у категорији неразвијених подручја), као што није успела ни да преусмерава економске токове и једносмерна поларизациона кретања. Њено остваривање било је пренето на надлежне државне институције (фондове) задужене за финансијско праћење и покриће подстицајних мера.

се равномерност и третирали или као социо–економски циљ, или као метод индустријализације. Међутим, под појмом „равномеран регионалан развој“, најчешће се подразумева уравнотежен територијалан развој, као метод развоја неразвијених подручја.

¹² Према поменутом Закону гранична вредност за стицање статуса неразвијених општина је степен развијености испод 50% просека Републике и између 50% и 75% уз изразито смањење становништва а налазе се на брдско–планинском подручју. Поред тога, у неразвијена подручја сврстани су и делови приграничних општина у дубини 10–15 km од државне границе, без средишта општине; сеоска насеља у општинама чији ниво развијености не прелази 80% просека Републике, а испуњавају додатне критеријуме (критична маса радне снаге, просторне услове за рационализацију мреже насеља, уређења и коришћења простора, минимум инфраструктурне опремљености и налазе се у контактним зонама) и сеоска подручја обухваћена програмима развоја Голије, туристичких комплекса Старе планине и Власине.

Политика је била прилагођена конкретним условима и захтевима, више у политичко–административном а мање у регионално–развојном смислу. Проблеми неравномерности су посматрани прагматично, парцијално и циклично. На тај начин се проблематика регионалног развоја, сама по себи веома сложена и вишедимензионална, једнострано третираола и примењивала (Derić, Atanacković, 2000; Derić, Perišić, 1997)¹³ занемарујући чињеницу да је „регионални развој по свом карактеру дугорочни и сложени структурни проблем“ (Zarić i dr., 1999).

Критички осврт на досадашњу политику регионалног развоја такође је дат у полазним основама Стратегије регионалног развоја Републике Србије за период од 2007. до 2012. године (2007). Како је наведено, током више деценија регионални развој се није посматрао као интегрални део укупног друштвено–економског развоја, проблематика регионалног развоја је маргинализована и анализирана као „одвојена и не много значајна димензија укупног развоја“. Уопштено дефинисани циљеви, углавном понављани годинама уз неефикасну подстицајну политику, уместо ублажавању водили су продубљивању регионалних и структурних развојних проблема чије су последице у простору Републике Србије евидентне. Дакле, досадашњим законским решењима нису превазиђени сложени и дугорочни развојни проблеми, а није било могуће ни пратити развој на нивоу региона, њихово класификовање према потребама и потенцијалима, као ни рангирање по степену њихове „угрожености“ (Живановић, 2007).

Према Дерићу и Перишићу (1997), условно се може говорити да је адекватна стратегија регионалног развоја утврђена у Просторном плану Републике Србије (1996), будући да су позната стратешка развојна решења равномернијег развоја у простору. Кључно стратешко опредељење потенцирано у Плану је деметрополизација велике београдске агломерације и приhvатање полицентричног система развоја као предуслова да се на целокупном простору Србије створе услови њеног равномернијег регионалног развоја и квалитативно измене миграторни токови становништва, нарочито миграције из мање развијених подручја, посебно гранично смештених¹⁴. После више од деценије од усвајања

¹³ Политикама регионалног развоја, развој се покушавао пренети „одозго“ успостављањем „полова“–„центра“ раста, а затим убрзавањем њихових ефеката дифузије у периферне регионе подстаћи њихов развој путем подстицајних мера (Грчић 1991а: 62).

¹⁴ Решавању регионалних проблема развоја се није приступило јер у тадашњем тренутку није постојала стратегија на националном нивоу, као ни основни инструменти, институционални оквир и систем за координацију финансирања и подстицања изградње

Просторног плана, остваривост/ефикасност функционалне регионализације, Тошић и Невенић (2007) илуструју ставом да је „питање територијалних компетенција, функционалне хомогености, саобраћајне повезаности и регионалне умрежености градских центара у Србији и даље отворено. Очито је да 34 регионално–функционална центра, од којих су шест и макрорегионални центри, нису у довољној мери интегрисали геопростор Србије“, тиме концепт децентрализације и регионално уравнотеженог и динамичног полицентричног урбаног система није заживео.¹⁵

Након престанка важења Закона о недовољно развијеним подручјима из 1995. године а до доношења Закона о регионалном развоју (2009), проблематику неразвијених подручја у склопу бројних промена у политичком, економском, социјалном и просторном систему током последњих петнаест година обележили су:

- „вакум“ од 2005. године проузрокован престанком важења Закона из 1995 године; у међувремену није донет нови закон којим би се регулисао статус неразвијених општина а тиме и могућности улагања у њих¹⁶;
- усвајање Уредбе и Одлуке о девастираним подручјима (2004)¹⁷ као инструмената за регулисање статуса нове групације неразвијених подручја (општина) у којима су се испољили економски и социјални проблеми проистекли из привредне структуре (доминантна зависност

регионалне инфраструктуре и алоцирања јавних служби и инвестиција, а ни кључни развојни фондови, специјализоване финансијске институције и регионалне развојне агенције (Derić, Perišić, 1997).

¹⁵ О реализацији планских решења дефинисаних у ППРС детаљније у: Група аутора (2008). *Извештаји стручњака о реализацији Просторног плана РС из 1996. године*. Београд: Републичка агенција за просторно планирање.

¹⁶ Од 2005. године, само су традиционално неразвијена подручја (општине) са оствареним дохотком по становнику испод 50% просека Републике имала приступ средствима Фонда за развој, док су простори са другим специфичним развојним проблемима (демографски угрожене општине, општине с високом стопом незапослених, приграничне општине и др.) остајали у институционалној „сенци“ (Стратегија регионалног развоја, 2007).

¹⁷ За дефинисање статуса девастираних подручја коришћени су следећи показатељи: смањење дохотка (укупног и из индустрије у односу на 1990–ту); учешће индустрије у укупном доходу, народни доходак по становнику и укупан број незапослених (Уредба о критеријумима и показатељима за утврђивање девастираних подручја; „Службени гласник РС“, бр. 58/04). Према Одлуци о одређивању девастираних подручја („Службени гласник РС“, 63/04) овај статус су стекле општине: Бор, Мајданпек, Крагујевац, Прибој, Пријеполје, Медвеђа, Рашка, Шид, Димитровград, Краљево, Лозница, Лесковац и Књажевац. У 2006. години број је повећан за још три општине: Власотинце, Сврљиг и Куршумлија. Реч је о „прелазном решењу којим се, у периоду институционалног вакума, утврђују механизми и критеријуми за доделу подстицајних средстава општинама, које су током 90–тих година изгубиле више од 2/3 народног дохотка“ (Стратегија регионалног развоја, 2007: 35, 76).

од великих предузећа која су реструктурирана или ликвидирана) и процене за улагања на девастираном подручју (општини) и – усвајање Стратегије регионалног развоја Републике Србије за период од 2007–2012. године („Службени гласник РС“, бр. 21/07) у којој је приметан заокрет у приступу регионалној проблематици (први значајнији документ из области регионалног развоја)¹⁸ а потом и Закона о регионалном развоју („Службени гласник РС“, бр. 51/09).

Неадекватна политика регионалног развоја, уз недостатак целовитог интегралног институционалног оквира, као и промењене околности у којима се одвијао друштвено–економски развој Србије оптерећен наслеђеним проблемима (традиционално неразвијено подручје), уз појаву новог регионалног „транзиционог сиромаштва“, водили су увођењу комплекснијег приступа регионалном развоју дефинисаном у Стратегији регионалног развоја Србије. Синдром „проблемских подручја“ тиме није отклоњен али је добио нове садржаје и димензије. Стога се у „новој регионалној политици улога државе своди на уклањање и ублажавање ограничења са којима су суочена угрожена подручја, односно њихово оспособљавање за аутопропулзивни развој, посебно подручја са посебним развојним проблемима како би та подручја компензирала своје структурне слабости кроз ефикасну подршку државе“ (Стратегија регионалног развоја, 2007).

Ради објективнијег сагледавања међурегионалних различитости и специфичности, које до тада нису разматране, поменутом стратегијом уведени су нови показатељи за поједине димензије развоја и индекс развојне уgroжености (ИРУ) с једне стране, и регионални ниво посматрања (округ као „статистички регион“), с друге.¹⁹ Истовремено, особености

¹⁸ Реч је о једном од бројних стратешких докумената усвојених након 2001. године. Издвајамо и следеће стратегије у којима се разматра и регионална димензија развоја: Стратегија за смањење сиромаштва (2003), Национална стратегија привредног развоја РС од 2006–2012. године (2006), Стратегија подстицања и развоја страних улагања (2006), Национална стратегија одрживог развоја (2008) и Стратегија развоја конкурентних и иновативних МСП за период 2008–2013. године (2008).

¹⁹ Промена је уследила због наглашене вишеслојности и специфичности проблема неразвијености и у циљу превазилажења ограничености раније структуре индикатора степена развијености (економска, демографска и инфраструктурна димензија развоја) увођењем нових димензија – образовне и еколошке (Стратегија регионалног развоја Србије, 2007). Тиме индекс развојне угрожености (ИРУ) обједињује пет развојних димензија: економску, демографску, образовну, инфраструктурну и еколошку. Од укупно 13 индикатора, највећи утицај на формирање индекса имају економски индикатори (6); вредности индикатора ближе јединици показују виши развојни потенцијал, а ближе нули развојну угроженост округа.

развојних проблема који су се манифестовали на локалном нивоу условили су даљу диференцијацију општина у оквиру категорије неразвијеног подручја. Неразвијено подручје обухвата 37 општина Републике (укупно 12,4% становништва, 20% територије Централне Србије и Војводине), а у зависности од доминантног/примарног аспекта неразвијености (угрожености) чине га две основне групе општина: 1) економски неразвијена подручја (29 општина) и 2) подручја са посебним развојним проблемима која се поред структурних (низак ниво развијености мерен економским показатељима) суочавају са проблемом интензивног демографског пражњења—осам општина (Стратегија регионалног развоја РС; 2007: 37)²⁰. Ову другу групу чине три подгрупе: демографски угрожена подручја, пригранична подручја са структурним и демографским проблемима и српске општине и заједнице у АП Косову и Метохији (Скица 1б). У поређењу просторног обухвата неразвијеног подручја дефинисаног поменутиим законским (1995) и стратешким документом (2007) могу се уочити извесне разлике, али и то да већина општина више деценија задржава статус неразвијених.

У традиционално неразвијена подручја убрајају се рурална, брдско—планинска и погранична подручја (југ Србије—општине Јабланичког, Пчињског и Топличког округа и подручје Старе Рашке—општине Тутин, Сјеница, Пријепоље). Планински предели се данас услед миграције и депопулације претварају у „пуста острва“ а у смислу регионалног развоја у „проблемске регионе“ (Грчић, 1991а). Карактерише их природна фрагилност/осетљивост, релативна изолованост и неприступачност²¹ (Целебцић, Јокић, 2003), традиционална моноструктура привреде (Грчић, 1991а; Милетић, 2006), дуготрајно и континуирано смањење становништва²², уситњавање насеља, појава спонтано расељених сеоских насеља²³ а тиме и просторно—демографска неравнотежа у мрежи насеља

Пример поларизованости развоја упечатљиво одсликава однос између Јабланичког округа (ИРУ 0,128) и Града Београда (ИРУ 0,872) који износи 1:6,8 (2005).

²⁰ Показатељи развијености су народни доходак по становнику, стопа незапослености и пад броја становника 1971–2002 . година.

²¹ Директан утицај рељефа ограничавањем и отежавањем организације живота и рада (насељеност, кретање становништва, организација и морфогенеза насеља, очување специфичних култура, традиције, обичаја и језика и др.) наизраженији је у планинским подручјима где је велика расчлањеност рељефа и знатни нагиб (Кирбус, 1997).

²² Детаљније у: Војковић и др. (2009). Концепција демографског развоја – Студијско—аналитичке основе Стратегије просторног развоја РС. Београд: Географски факултет.

²³ Видети: Географска енциклопедија насеља Србије (2001). књ. 1–4, Београд: Географски факултет, Агена, Стручна књига; Миличић (2003); Милошевић и др. (2008); Стаменковић (2004).

(Стаменковић, 2004), као и сиромаштво које је најизраженије код руралног становништва (узима се да је „сиромаштво у Србији рурални феномен“)²⁴. Урбану структуру брдско–планинских подручја по Тошићу и Крунићу (2005) чине „мањи урбани ареали настали локалном концентрацијом становништва и функција у мањим општинским центрима“, али као центри емиграционих општина, „већина њих нема развијен праг функција нити јавну и социјалну инфраструктуру неопходну за даљи развој који ће зависити од могућности диверзификације функција и учешћа у развојним процесима ширег регионалног окружења“²⁵. С друге стране, значај неразвијених планинских предела огледа се у: очувању културно–историјског наслеђа; заштити биолошке разноврсности („старатељи природе“); расположивости ресурса чисте воде и шумског фонда; производњи органски здраве хране; коришћењу у научне, едукативне и туристичко–рекреативне сврхе и др. (Милинчић, 2004; Џелебчић, Јокић, 2003). Погранична подручја у погледу политичког, етно–демографског и економског развоја углавном се третирају као заостала подручја²⁶. Узроци привредног, културног и популационог заостајања пограничних подручја су вишеструки (Грчић; 1991б; Тошић, Милетић; 2002): периферан географски положај који доводи до привредне депресије и депопулације²⁷; функционална периферност тј. положај изван зоне привредног језгра (центра) државе; државна граница кроз своја фундаментална својства (баријерност и контактност)²⁸ која битно утиче на формирање културног

²⁴ Југоисточна Србија, нарочито рурална подручја, се издваја као просторна целина са највећим уделом сиромашних (сиромаштво је ту најдубље и најоштрије) а потом западна Србија (Стратегија за смањење сиромаштва, 2003).

²⁵ По правилу, они су монофункционални и саобраћајно изоловани и имају велике проблеме приликом усаглашавања својих локалних развојних тежњи са регионалним развојним токовима (Тошић, 2000).

²⁶ Више у следећим публикацијама: Зборник радова „Географски проблеми пограничних регија наше земље“ (1987), Географски факултет ПМФ–а у Београду и Народни музеј из Врања; монографија „Географски проблеми пограничних крајева Србије“ (1991); Географски факултет ПМФ–а Универзитета у Београду; Зборник радова Географски факултет ПМФ–а (1992; св. XL); Зборник радова Географски факултет ПМФ–а (1994; св. XLIII) и Зборник радова „Проблеми ревитализације пограничних крајева Југославије и Републике Српске“ (2002), Географски факултет Универзитета у Београду.

²⁷ Поред поменутих обележја неразвијености југа Србије (економска, демографска и др.), посебно се издвајају депопулационо угрожени простори: појас у источној Србији – Борски, Зајечарски и Пиротски округ, као и појас у делу Војводине дуж границе са Румунијом (Spasovski, 1996, Devedžić, 2003).

²⁸ Грчић (2002), расправљајући о концепту граничног региона детаљније пише и о појму границе, појмовима пограничног и трансграничног региона који се надовезују на одговарајуће функције границе. Можемо рећи да се данас са променом политичке ситуације (интензивирање разних видова трансграничне сарадње подстакнуто владајућом политиком

пејсажа и привредни развој целе државе, а посебно пограничних подручја, и природни услови. У контексту ублажавања регионалних неравномерности увек се морају имати у виду специфичности развојних ограничења поменутих области.

Поред поменутог традиционално неразвијеног подручја, у скорашњем периоду развоја појављују се нова неразвијена подручја у Србији. Сплетом политичких и економских, егзогених (ратна дешавања, економска блокада, бомбардовање) и ендогених чинилаца развоја (привређивање у неповољним условима пословања), криза настала 90-тих довела је до слома пре свега производног сектора привреде, који је тако „рањив“ додатно погођен негативним ефектима реформских процеса током транзиције. Отуда се индустрија у целини, као и већина индустријских центара (па и региона) нашла у незавидној ситуацији. Релативно повољног положаја у социјалистичкој привреди, индустријски градови/региони постали су „губитници“ у садашњој фази друштвено-економског развоја. Слични деструктивни токови развоја карактеришу индустријске регионе и градове у осталим постсоцијалистичким државама, али како наводе Грчић и Раткај (2006: 97) „та криза нигде није била тако бурна и деструктивна као у Србији“. Некада носиоци, мотори развоја ширег подручја, неприпремљени на рапидну трансформацију суочили су се с економским (монофункционална структура привреде, колапс великих система, неразвијено предузетништво, спор процес приватизације), структурним (висока незапосленост), социјалним и демографским проблемима (Нови Пазар, Бор, Мајданпек, Прибој)²⁹. На регионалној мапи Србије појавила се нова група општина са развојим проблемима тзв. „девастирана подручја“ или „градови незапослених“ (Јакопин, Devetaković, 2009).

у „Европи без граница“), која је довела и до промена у схватању развоја пограничних крајева више говори и пише о контактности у односу на баријерност границе. Знатно одступање од наведеног присутно је на територији АП Косову и Метохији, која је од 1999. године и усвајања резолуције 1244 под протекторатом УН. У циљу унапређивања пријатељских суседних односа и уједначавања нивоа социо-економског развоја пограничних области, програми прекограничне сарадње су традиционални инструмент ЕУ (на пример: Instrument for Pre-accession Assistance – IPA). Више о еврорегионима у Србији као посебном облику просторне сарадње у: Тодоровић и др. (2004). О новом концепту планирања пограничних области (крајева) у Д. Ђорђевић (2002).

²⁹ О узроцима, величини и ефектима промене индустрије и њеном утицају на привреду у регионалној структури Србије детаљније у: Грчић, Раткај (2006), Зековић (2008), Јакопин, Деветаковић (2009), Милетић (2008), Хаџић (2008) и др. Како констатује Зековић (2008: 68–69) услед транзиционе рецесије, приватизације и других фактора, смањење запослености у индустрији одразило се на измену хијерархијске структуре индустријских центара.

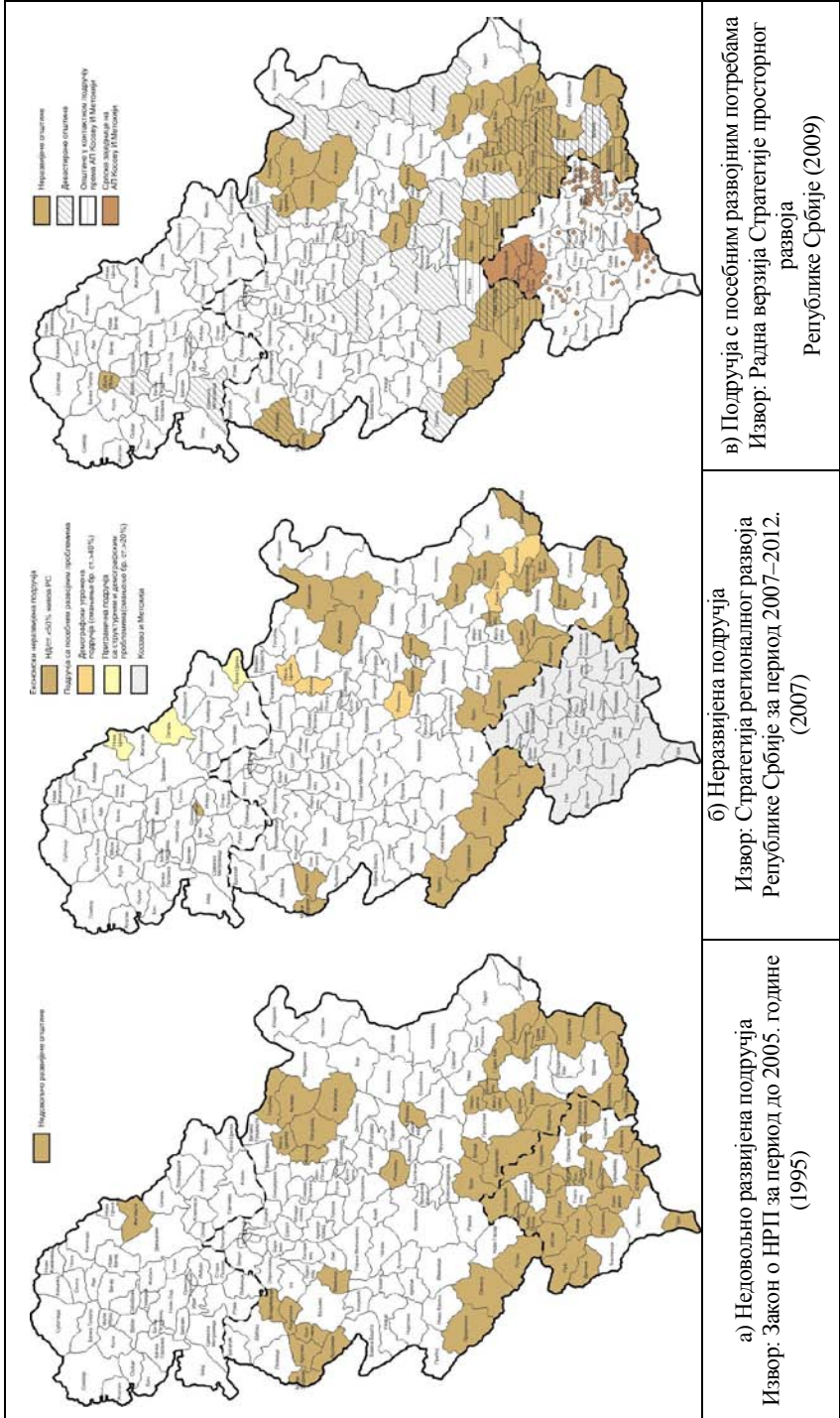
Новија истраживања за потребе израде Стратегије просторног развоја Републике Србије³⁰ су указала на израженију регионалну и унутаррегионалну поларизованост простора Србије која се манифестује кроз четири групе подручја с посебним развојним проблемима (ур. Јакопин, Тонтић, 2009, Радна верзија стратегије просторног развоја РС, 2009)³¹. Тако се према индикатору економске димензије неразвијености издвајају неразвијена подручја (36 општина) и девастирана подручја³², а према индикатору просторне димензије неразвијености: контактено подручје према АП Косову и Метохији и српске заједнице на АП Косову и Метохији.³³ У односу на презентовану Стратегију регионалног развоја евидентно је ширење проблемских подручја у којима се испољава једно или више развојних ограничења (Скица 1в).

³⁰ Радна верзија Стратегије просторног развоја Републике Србије 2009–2013–2020 www.gapp.sr.gov.yu/10/9/2009/ урађена је сагласно претходном Закону о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47, 2003) као најзначајнији плански документ којим се дефинишу циљеви коришћења, уређења и заштите простора. У међувремену је усвојен нови Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09), којим се поново враћа Просторни план Републике Србије.

³¹ Због промене статистичке методологије праћења основних економских индикатора, уведен је нови синтетизовани индикатор – економска развијеност општине (ЕРО) којим су обухваћени зараде, пензије и буџетски приходи по становнику. Методологија је развијена у Републичком заводу за развој као прелазно решење између доскорашњег показатеља народног дохотка (који се статистички не прати од 2005.) и будућег бруто домаћег производа (први подаци се очекују 2010. године). Неразвијеном подручју припадају општине са степеном развијености испод 60% републичког просека а компензационим критеријумима (демографски пад или раст, стопа незапослености, степен образовања, ванредне ситуације) се коригује ЕРО (Извештај о развоју Србије у 2008; Београд: Републички завод за развој).

³² Осим девет општина из 2004–те (Мајданпек, Бор, Крагујевац, Прибој, Пријепоље, Краљево, Лозница, Лесковац, Књажевац), овој категорији припада и 11 нових општина (Врбас, Сремска Митровица, Пожаревац, Горњи Милановац, Ивањица, Нови Пазар, Трстеник, Крушевац, Прокупље, Врање, Зајечар).

³³ Чињеница да девет од 11 општина у Централној Србији, у контактеном подручју са АП Косовом и Метохијом има дугогодишњи статус неразвијеног подручја, илуструје природу и величину развојних ограничења (периферност положаја, депопулација, низак степен социјалне, инфраструктурне опремљености простора и др.) која су додатно погоршана након 1999. године. Развој српске заједнице на АП Косову и Метохији данас се одвија у специфичним политичким и развојно лимитирајућим условима. Оквири за деловање у правцу превазилажења развојних ограничења и стварања услова за унапређивање квалитета живота и рада у овим недовољно развијеним подручјима Републике дефинисани су у Стратегији дугорочног економског развоја српске заједнице на Косову и Метохији и Стратегији дугорочног економског развоја југа Србије – општине Прешево, Бујановац и Медвеђа.



а) Недовољно развијена подручја
Извор: Закон о НРП за период до 2005. године (1995)

б) Неразвијена подручја
Извор: Стратегија регионалног развоја Републике Србије за период 2007–2012. (2007)

в) Подручја с посебним развојним потребама
Извор: Радна верзија Стратегије просторног развоја Републике Србије (2009)

Скица 1. Упоредни преглед неразвијених подручја у Србији (1995–2007.)

Доношењем Закона о регионалном развоју (2009) створен је нови оквир за уређење политике регионалног развоја којим се превазилази једностран приступ у претходним законским актима, наговештен и презентован кроз претходно усвојену Стратегију регионалног развоја РС 2007–2012. године. Законом су дефинисани циљеви³⁴ и методолошки приступ одређивања међурегионалних и унутаррегионалних разлика што омогућава сагледавање економско–социјалне слојевитости Србије, дата је хијерахија развојних докумената, институције, те мере и подстицаји, као и финансијски оквир у спровођењу политике регионалног развоја.

За потребе подстицања регионалног развоја и у функцији усклађивања регионалне политике са принципима приступања ЕУ у Закону о регионалном развоју утврђено је седам региона–Регион Војводина, Београдски, Западни, Источни, Централни и Јужни регион и регион Косово и Метохија, као „статистички функционалних територијалних целина“ (не представљају административне целине и немају правни субјективитет). Утврђивањем степена развијености омогућено је међурегионално поређење и разврставање региона³⁵. Тиме се уводи и категорија недовољно развијених региона којима припадају региони с израженом економском димензијом неразвијености, као и региони који током дужег периода бележе значајније демографско смањење становништва (изражена демографска димензија угрожености региона). Поред диференцијације на регионалном нивоу, Законом је извршено и разврставање јединица локалне самоуправе према степену развијености на четири групе. Неразвијеном подручју припадају недовољно развијене и изразито недовољно развијене

³⁴ Циљеви подстицања регионалног развоја према Закону су (чл. 2): свеукупан друштвено–економски одрживи развој; смањење регионалних и унутар–регионалних диспаритета у степену друштвено–економског развоја и услова живота, са нагласком на подстицање развоја недовољно развијених, девастираних индустријских и руралних подручја; смањење негативних демографских кретања; развој економије базиране на знању, иновативности; развој конкурентности; успостављање правног и институционалног оквира за планирање, организовање, координирање и реализацију развојних активности, подстицање међуопштинске, међурегионалне, прекограничне и међународне сарадње у питањима од заједничког интереса; ефикасно коришћење домаћих природних ресурса и добара, као и страних ресурса на свим нивоима.

³⁵ Дерић и Перишић (1997) посебно наглашавају да „због запостављености значаја комплекса међурегионалних односа, раније није било могуће утврдити ни синергичке ефекте (посредне и непосредне) деловања крупних инфраструктурних система техно–економске јединствености и недељивости у интеграцији простора и међурегионалног повезивања. Занемаривање међурегионалних односа утицало је поред осталог, да територија Србије у досадашњем развоју не буде довољно инфраструктурно израђена и опремљена, што се може сматрати узроком њених успоренијих укупних развојних процеса и израженијих разлика у погледу нивоа развијености њених појединих делова“.

јединице локалне самоуправе са неколико подгрупа у зависности од вредности економске, демографске и просторне димензије угрожености.³⁶ Поменути Закон представља први корак у успостављању институционалног оквира за ефективно вођење политике регионалног развоја.

На крају, може се рећи да су промењене околности у којима се одвијао свеукупан развој од 90-тих додатно продубиле неравномерност уз све израженију хетерогеност у погледу узрока и ефеката поларизације и у погледу просторних целина у којима се она манифестовала. Поларизациони ефекти су још више интензивирани регионалним разликама насталим као међузависност процеса у развоју становништва са друштвено-економским развојем.

Закључна разматрања

Претходна излагања нису могла због комплексности проблематике расправљати бројне посебности у оквиру којих се формулишу и остварују политике регионалног развоја. Проблем је разматран у његовом општем облику не улазећи у посебне и појединачне проблеме.

Генерално, политика регионалног развоја посматрана до доношења нових стратешких докумената била је неефикасна и неуспешна: неефикасна јер је њоме доминирао грански, односно секторски над структурним и просторним приступом, краткорочни над дугорочним циљевима развоја, а неуспешна јер је уместо смањивању водила порасту диспропорција у нивоу развијености и нерационалном регионалном размештају активности и становништва, занемарујући међузависност у развоју свих региона, промене унутар региона, а посебно је изостало подстицање територијалне поделе рада на основу специјализације активности.

³⁶ Основни индикатор за одређивање степена развијености за оба територијална нивоа је бруто домаћи производ по становнику а разлике између ових нивоа постоје у погледу граничних вредности показатеља. На регионалном нивоу као недовољно развијени издавају се региони са мање од 75% републичког просека БДП по глави становника, као и они у којима је демографски пад од 1971. већи од 50%. На локалном нивоу издавају се недовољно развијене јединице (степен развијености између 60–80% просека Републике) и изразито недовољно развијене јединице (степен развијености испод 60% просека Републике, подручја у којима је демографски пад већи од 50% и заједнице јединица локалне самоуправе на територији АП Косово и Метохија).

Промењене друштвено–економске околности и неостваривост циљева досадашње регионалне политике условили су измену истраживачких приступа регионалном развоју у правцу његовог поимања као комплексног и динамичног процеса трансформације регионалних структура. Нови приступ утемељен је на већем броју индикатора за мерење развијености просторних јединица. Тиме је превазиђено „једнодимензионално“ схватање регионалног развоја којим се поистовећивао са дефинисањем статуса неразвијених подручја и подстицајних механизма. Допуњени методолошки инструментаријум омогућио је: 1) међурегионално поређење увођењем нових индикатора за поједине димензије развоја, дефинисањем и посматрањем региона као статистичко функционалних територијалних целина и разврставањем региона према степену развијености и 2) категоризацију простора у зависности од специфичности развојних проблема; поред традиционално економски неразвијених, појављују се и нова проблемска подручја у којима је неразвијеност додатно наглашена услед неприлагођености привредне структуре реформским процесима и изражених структурних проблема (девастирана подручја–„градови незапослених“) или пак услед наглашене просторне димензије неразвијености (баријерности „условне“ границе испољене у контактном подручју са АП Косовом и Метохијом и посебно у српским заједницама на АП Косову и Метохији).

Као што је истакнуто у раду, бавити се неразвијеним подручјима није могуће изван контекста регионалног развоја. Смањење регионалних неравномерности у Републици Србији подразумева успостављање новог институционалног оквира (на националном, регионалном и локалном нивоу) као и примену подстицајних механизма и мера дефинисаних у бројним развојним политикама (кредитна, аграрна, индустријска, фискална и др.). Да би политика била ефикасна развојни програми морају бити сагласни регионалним специфичностима односно особеностима неразвијености „угрожених“ подручја. На тај начин би се раније присутан „адаптилно проблемски“ приступ трансформисао у „развојно програмски“, што би по Дерићу и Атанацковић (2000) значило да се „регионална димензија претвара од пасивног пратиоца у активног чиниоца укупног развоја“.

Литература

- Вељковић А. (1998). Типови региона и њихова примена у просторном планирању. У: *Географска структура и регионализација II*, Посебна издања, књ. 53, Географски институт „Јован Цвијић“ САНУ, стр. 1–30.
- Вељковић А., Јовановић Р., Тошић Б., (1995). *Градови Србије – центри развоја у мрежи насеља*. Посебна издања, Књ. 44, Географски институт „Јован Цвијић“ САНУ.
- Vojković G, Miletić R, Miljanović D. (2000). Demografski tokovi i problemi održivog razvoja u Srbiji. U: *Regionalni razvoj i demografski tokovi balkanskih zemalja*, No. 5, Niš: Ekonomski fakultet, str. 335–344.
- Vojković G. (2001). Neka pitanja o ciljevima i principima demogeografske regionalizacije Srbije. U: *Regionalni razvoj i demografski tokovi balkanskih zemalja*, No. 6, Niš: Ekonomski fakultet, str. 363–374.
- Вујошевић М. (2003). Импликације новијих европских докумената одрживог развоја за планирање и уређење простора коридора магистралне инфраструктуре у Србији. У: *Просторни развој магистралних коридора*, Посебна издања, књ. 41, Београд: Институт за архитектуру и урбанизам Србије, стр. 3–32.
- Вујошевић М. (2005). Одрживи регионални и урбани развој у Србији: још једна транзицијска мантра, или концепт који има продуктивни потенцијал? У: *Планирање и менаџмент градова* (ур. Богдановић Р, Ралевић М.). Београд: Удружење урбаниста Србије, стр. 10–54.
- Vujošević M. (2008). Tri nova evropska dokumenta u oblasti održivog razvoja i njihov značaj za budući razvoj Srbije. U: *Nova generacija evopskih dokumenata održivog razvoja i pouke za Srbiju* (ur. Vujošević M, Filipović M.), Beograd: Ekonomski fakultet UB i Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, str. 213–256.
- Vujošević M, Spasić N. (2007). The Transition Changes and Their Impact on Sustainable Spatial, Urban and Rural Development of Serbia. In: Thematic Conference Proceedings „Sustainable Spatial Development of Towns and Cities“, Vol. 1, IAUS, pp. 1–53.
- Група аутора (1996). Просторни план Републике Србије – Планска и аналитичко–документациона основа, Београд: Службени гласник са п.о.
- Грчић М. (1991а). Проблеми развоја и ревитализације индустрије у планинским пределима Србије. *Гласник Српског географског друштва*, Св. LXXXI, бр.2, стр. 57–68.
- Грчић М. (1991б). Проблеми индустријализације пограничних подручја у Србије. У: *Географски проблеми пограничних крајева Србије*, Београд: Географски факултет ПМФ–а, стр. 196–203.
- Грчић М. (2002). Концепт граничног региона. У: Зборнику радова „Проблеми ревитализације пограничних крајева Југославије и Републике Српске“ (ур. С. Станковић), Београд: Географски факултет Универзитета у Београду, стр. 11–21.

Грчић М, Раткај И. (2006). Структурне промене и регионална диференцијација индустрије Србије у периоду транзиције (1988–2005). *Гласник Српског географског друштва*, св. LXXXVI, бр. 2, стр. 97–112.

Devetaković S. (2002). Razvoj i perspektive regionalne politike Evropske unije. *Ekonomski anali*, No. 155, str. 129–142.

Devedžić M. (2003). Uticaj društveno–ekonomskih i političkih promena u Srbiji 90–tih godina na komponente ukupne dinamike stanovništva. U: *Regionalni razvoj i demografski tokovi balkanskih zemalja*, No. 8, Niš: Ekonomski fakultet, str. 215–221.

Derić B, Atanacković B. (2000). Konceptija regionalnog razvoja Srbije. U: *Regionalni razvoj i demografski tokovi balkanskih zemalja*, No. 5, Niš: Ekonomski fakultet, str. 53–65.

Derić B, Perišić D. (1995). Teritorijalizacija regionalnog razvoja Srbije. U *Prostorno planiranje, regionalni razvoj i zaštita životne sredine 1*, Posebna izdanja br. 26. Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, str. 3–8.

Derić B, Perišić D. (1996). Kriterijumi regionalizacije teritorije Srbije. U: *Prostorno planiranje, regionalni razvoj i zaštita životne sredine 2*, (ur. D. Perišić) Posebna izdanja br. 28. Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam, str. 11–18.

Derić B, Perišić D. (1997). (Ne)ostvarivost politike regionalnog razvoja. U: *Prostorno planiranje, regionalni razvoj i zaštita životne sredine 3*, Posebna izdanja br. 31. Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, str. 3–12.

Ђорђевић Д. (2002). Плански приступ ревитализацији пограничних крајева. У: Зборнику радова „Проблеми ревитализације пограничних крајева Југославије и Републике Српске“ (ур. С. Станковић). Београд: Географски факултет Универзитета у Београду, стр. 23–33.

Ђорђевић Д, Ђорђевић Ј. (1997). Концепти региона и регионализација у планирању и неке претпоставке њихове примене у процесу регионализације Србије. У: *Географска структура и регионализација Србије I* (ур. М. Оцокољић). Посебна издања, књ. 51, Географски институт „Јован Цвијић“ САНУ, стр. 17–29.

Ђорђевић Д, Ђорђевић Ј. (2000). Nova geografija Evrope, regionalizacija i regionalno planiranje. U: *Regionalni razvoj i demografski tokovi balkanskih zemalja*, No. 4, Niš: Ekonomski fakultet, str. 11–20.

Живановић З. (2007). Компаративна анализа регионалне политике Европске уније и Србије. *Гласник Српског географског друштва*, Св. LXXXVII, Бр. 1, стр. 193–205.

Zarić V, Obradović B, Obradović J. (1999). Regionalne razlike u SR Jugoslaviji – stanje i perspektive U: *Regionalni razvoj i demografski tokovi balkanskih zemalja*, No. 4, Niš: Ekonomski fakultet, str. 45–52.

Зековић С. (2008). Процена остваривања одредби Просторног плана Републике Србије о територијалном развоју индустрије у Србији. У: *Извештаји стручњака о реализацији Просторног плана РС из 1996. године* (ур. М. Јанић, М. Миљевић, М. Ралевић). Београд: Републичка агенција за просторно планирање Републике Србије, стр. 64–79.

Jakopin E, Devetaković S. (2009). Regionalizacija u Srbiji. www.ekof.bg.ac.yu/centrinde/2009/09/Jakopin_Devetakovic.pdf (20/09/2009) str. 83–103.

Јакопин Е, Тонтић С. (ур.) (2009). Регионални развој – секторска студија У: Стратегија просторног развоја Републике Србије до 2020. године. Београд: Републички завод за развој.

Кирбус Б. (1997) Релјеф – једна од основа географске регионализације. У: *Географска структура и регионализација Србије I* (ур. М. Оцокољић). Посебна издања, књ. 51, Географски институт „Јован Цвијић“ САНУ, стр. 97–117.

Међак В, Мајсторовић С. (2004). Регионална политика Европске уније. Београд: Влада Републике Србије – Канцеларија за придруживање Европској унији.

Милетић Р. (2006). Одабрана обележја неравномерног регионалног развоја у Србији. *Гласник Српског географског друштва*, св. LXXXVI, бр.1, стр. 177–190.

Милинчић М. (2004). Економско–географска и еколошка поларизација простора као фактор нових функционалних односа међу прсторним целинама. *Гласник Српског географског друштва*, Св. LXXXIV, Бр. 2, стр. 157–164.

Miličić D. (2003). Naselja bez stanovnika u Popisu 2002. – rezultat depopulacije u XX veku. U: *Regionalni razvoj i demografski tokovi balkanskih zemalja*, No. 8, Niš: Ekonomski fakultet, str. 339–344.

Милошевић М, Миливојевић М, Ћалић Ј. (2008). Последице спонтаног расељавања насеља на територији Републике Србије. *Демографски преглед* год. VIII бр. 28, стр. 3–4.

Prokoprijević M. (2005). Evropska unija – Uvod. Beograd: JP Službeni glasnik.

Rakić B. (1999). Pravična ekonomija versus efikasna ekonomija u: *Regionalni razvoj i demografski tokovi balkanskih zemalja*, No. 4, Niš: Ekonomski fakultet, str. 79–85.

Spasovski M. (1996). Glavni trendovi u prostornom razmeštaju stanovništva. U: *Regionalni razvoj i demografski tokovi balkanskih zemalja*, No. 1, Niš: Ekonomski fakultet, str. 59–70.

Стаменковић С. (2004). Нека актуелна питања просторне организације мреже насеља и релевтни демографски проблеми у Србији. *Демографија*, књ. I, стр. 112–134.

Стојков Б, Ђорђевић А. (2005). Полицентризам и улога функционалних подручја у Европи и Србији. У: *Србија и савремени процеси у Европи и свету* (ур. Стаменковић С.). Београд: Географски факултет и др., стр. 905–930.

Тодоровић М, Тошић Б, Стојановић Б. (2004). *Србија, еврорегиони и европске интеграције*. Београд: Географски институт „Јован Цвијић“ САНУ.

Тошић Б, Милетић Р. (2002). Могући правци развоја пограничних области у Србији. У: Зборнику радова „Проблеми ревитализације пограничних крајева Југославије и Републике Српске“ (ур. С. Станковић), Београд: Географски факултет Универзитета у Београду, стр. 139–153.

Тошић Д. (2000). Градски центри – фактори регионалне интеграције Србије, *Гласник географског друштва Републике Српске*, Св. 4, стр. 83–96.

Тошић Д. (2005). Регионална парадигма у српској географији У: *Србија и савремени процеси у Европи и свету* (ур. С. Стаменковић). Београд: Географски факултет и др., стр. 105–112.

Тошић Д, Крунић Н. (2005). Урбане агломерације у функцији регионалне интеграције Србије и Југоисточне Европе. *Гласник Српског географског друштва*, Св. LXXXV, Бр. 1, стр. 137–148.

Тошић Д, Невенић М. (2007). Нодална регија инструмент просторно–функционалне организације Србије. *Зборник радова Географског института „Јован Цвијић“ САНУ*, књ. 57, стр. 297–307.

Целебцић О, Јокић В. (2003). Дефинисање и основни индикатори одрживости планинских подручја. У: *Одрживи развој планинских подручја Србије* (ур. Николић, М., Милашин, Н.), Посебна издања, књ. 42, Београд: ИАУС, стр. 29–43.

APPROACH TO UNDEVELOPED AREAS IN REGIONAL DEVELOPMENT OF SERBIA

Summary

Generally, the policy of the regional development, observed up to the making of new strategic documents, was inefficient and unsuccessful: inefficient because it was dominated by branchy, i.e. sector approach over structural and spatial one, short-term over long-term aims of the development, while unsuccessful because it led to the increase of disproportions in the level of development and irrational regional distribution of activities and population instead to the reduction, neglecting the interdependence in the development of all regions, changes within the regions, and particularly the stimulation of territorial division of labour was missing on the basis of the specialization of activities. The changed socio-economic circumstances and non implementation of the aims of the previous regional policy caused the change of researching approaches to the regional development in the direction of its understanding as complex and dynamic process of transformation of the regional structures. New approach was based on larger number of indicators for measuring the development of spatial units. Therefore, “one-dimensional” understanding of the regional development was exceeded, by which it identified with the defining of the status of undeveloped areas and stimulating mechanisms. The supplemented methodological instrumentarium enabled the following: 1) interregional comparison by introducing new indicators for some dimensions of development, defining and observing the regions as statistically functional territorial wholes and classifying the regions according to degree of development and 2) categorisation of area in dependence on the specificity of developmental problems; besides the traditionally economically undeveloped areas, new problem areas appeared in which the underdevelopment was additionally emphasized due to incapability of adjusting the economic structure to the reformation processes and expressed structural problems (devastated areas–“cities of unemployed”) or due to expressed spatial dimension of underdevelopment (barrier of “conditional” border expressed in the contact area with AP of Kosovo and Metohia and particularly in Serbian communities on AP of Kosovo and Metohia).

As it has already been mentioned, dealing with undeveloped areas is not possible out of the context of the regional development. The reduction of the regional unevenness in the Republic of Serbia means the formation of the new institutional framework (on the national, regional and local level), as well as the appliance of stimulating mechanisms and measures defined in numerous developmental policies (credit, agrarian, industrial, fiscal, etc.). In order to have efficient policy, the developmental programmes have to be in accordance with regional specificities, i.e. the characteristics of underdevelopment of “endangered” areas. Thus, the previously present “adaptable problem” approach would be transformed into “developmental-programmed”, which would, according to Derić and Atanacković (2000) mean that “the regional dimension turns from the passive follower into active factor of the overall development.”