

## HISTORICAL AND GEOGRAPHICAL DETERMINANTS OF THE NETWORK SETTLEMENTS DEVELOPMENT IN THE REPUBLIC OF SERBIA

MARIJA R. NEVENIĆ<sup>1</sup>\*

<sup>1</sup>*University of Belgrade – Faculty of Geography, Studentski trg 3/3, Belgrade, Serbia*

**Abstract:** In this paper is given the scientific explanation of the mutual interaction and interpenetration of geographical position, elements of the natural basis and the relevant socio-economic processes that led to territorial, demographic and functional development of the network of settlements in the Republic of Serbia. Chronologically is given the continuity in functional connections between the settlements, as well as causes, origin and legal development of the urban system in Serbia. Highlighting the problems in distribution of the settlement system of Serbia, in principle is pointed to possible directions of the spatial and functional organization of the network of settlements, in order to achieve, on the one hand, polycentric, sustainable and balanced regional development of Serbia, and on the other, to involve into the development processes of the closer and further regional environment.

**Key words:** determinants, functional integration, settlement network, hierarchy, Serbia.

### Introduction

Natural, social, historical, economical, administrative, social and other factors have had decisive importance for the emergence and development of the network of settlements in the territory of the Republic of Serbia. Differences in genesis are however visible between the macro regions: in Vojvodina, besides natural and hydrographic conditions, to the formation of modern settlement structure, among other things, affected the inherited urban grid. Central Serbia had, until the twentieth century, very territorial rural character with a small number of larger settlements (that is towns) and a macro-regional geo-strategic position of Serbia contributed to the fact that some parts of it were always differently "opened" to the surrounding. Parts of the modern Serbia in the last few centuries have had a different development path, were in a different state in relation to the political, economic and military environment (Serbia in the Middle Ages, as part of the Ottoman Empire, under the Austro-Hungarian rule, as the Principality and Kingdom, before and after Balkan wars, Serbia within the Kingdom of Yugoslavia and later as a part of Socialist Federal Republic of Yugoslavia-SFRY) and were developing conditioned and in accordance with the morphological, demographic and social circumstances

### The continuity in functional connections between the settlements on the territory of Vojvodina

Many studies, specially the scientific results of Branislav Kojić, Branislav Bukurov, Slobodan Ćurčić et al., indicate that the geomorphic (less terraces and alluvial plains) and hydrographic conditions were significant factors that influenced the formation and development of Vojvodina towns. Branislav Bukurov for example distinguishes several categories of Vojvodina cities according to its deployment in relation to natural conditions:

---

\* E-mail: marijanevenic@hotmail.com

*the Pannonian cities* (Novi Sad, Pančevo, Kovin, Bačka Palanka, a number of cities around the river Tisa and Sava), cities tied to the main roads and urban centers along the Danube-Tisa-Danube canal (Cities on the direction: Sombor-Bečej-Zrenjanin, as well as cities in Srem, and on the direction Šid-Stara Pazova), a special category- Subotica urban center and cities in the border zone (Kikinda and Vršac) (Bukurov B., 1952).

The initial basis of modern Vojvodina settlement network was formed at the beginning of the eighteenth century, when the urban centers in Vojvodina were located in the sphere of (often polyvalent) influences of the present neighboring countries. Agrarian reform, implemented at the time of the Habsburg Monarchy, followed by planned immigration and simultaneous industrialization, has caused planned urbanization that formed the structure of more polycentric deployed urban centers in relation to today's central Serbia.

In the second half of the nineteenth century begins the period of early capitalism, a time of rapid spatial expansion of cities and the impact of regulatory plans in Vojvodina. The construction of railways (1870-1894 years) changed somewhat quiet urban matrix and defined the directions of future expansion of urban territories. Subotica and Sombor were in the sphere of influence of Szeged who gravitated towards Budapest. Kikinda, Zrenjanin and Vršac were under the influences of Timisoara. Pančevo was until the end of the First World War the border of the large Empire (state border ran along the Danube) which slowed down his rapid development as an economic, administrative and cultural center. Sremska Mitrovica was developing more toward the north (although she had a relation with Croatia via Slavovski Brod) and through Novi Sad and Subotica cooperated with Hungary.

Disintegration of Austro-Hungarian Empire and defining a new administrative territorial division within the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenians completely changes the geopolitical importance and role of the towns in a newly formed country, where the center - periphery role to some towns provides further development that is stagnation. These opportunities have required reorientation in different positions in relation to the new border and administration, along with the necessity, so to speak, prequalification of the cities in Pannonia toward the sphere of influences of the major regional centers in the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenians (Pušić Lj., 1987). Former urban centers within Hungarian Empire (Subotica, Sombor, Kikinda, Vršac, Zrenjanin and Sremska Mitrovica) abort relations with the developed areas that were found on the territory of other countries, turning themselves toward the influential spheres of Novi Sad and Belgrade. Subotica is no longer tied to Szeged, stronger center in Hungary, but is developing relatively independent, spreading its influential areal over small settlements in the nearby environment. By establishing new boundaries, Kikinda, Vršac, Pančevo, Sombor sever ties with the stronger Hungarian and Romanian cities to whom they gravitated (Timisoara and Szeged) and in whose sphere of influence were developed, thus becoming the peripheral cities within new frontier, on the margins of development processes. Sombor even loses former position of administrative center, ceding it to Novi Sad, which becomes the seat of the Danube Banovina and significantly advances during late capitalism. In contrast to mentioned centers with the new role of border parts of Banat, Zrenjanin (up to 1935. was called large Bečkerek, then Petrograd) is experiencing prosperous time, winning the leading function in the new framework, that is, in the Banat. Sremska Mitrovica in the new social order inherited position of regional center in the administrative territorial organization of the Kingdom, which she had during the military border. Pančevo experienced the largest blooming in the new social order. From the former border center in Monarchy, Pančevo reoriented and felt under the Belgrade's sphere of influence taking on the characteristics of the subregional center of Belgrade agglomeration in the postwar period.

After the Second World War, except the significant changes in the morphology of cities and in administrative terms, land reform and transformation of the economy, and another immigration wave (planned), affect the development of the network of settlements in Vojvodina. Industrialization, deagrarianization and immigration are taking place simultaneously, influencing the increased urbanization, establishment of the new regional divisions and the new spatial-functional relations in the region. In the light of the demographic and socio-economic changes formed is a relatively stable network of regional centers that are differentiated according to the degree of industrialization and urbanization on: small, medium or larger centers. Also are changed their gravitational zones of influence, where most Vojvodina towns are expanding their ranges and administrative significance (except Sombor whose bordering position affects to the loss of its importance, and somewhat Pančevo, which is in the shadow of a strong Belgrade). Subotica, Zrenjanin and Sremska Mitrovica become regional centers of their respective regions (north-Bačka region - Subotica, Banat region- Zrenjanin, Srem- Sremska Mitrovica). Such an important role in the administrative and territorial organization of the Republic of Serbia, more or less, these cities have today.

### **The continuity in functional connections between the settlements in the Central Serbia**

In the Central Serbia is network of settlements formed at the beginning of the twentieth century, on the basis of a small number of predominantly rural areas that have been developed in accordance with the frequent population movements. A significant contribution to the genesis of settlements, in a sense of an ethno-cultural and ethno-demographic processes of the southern parts of Serbia (within the Turkish state), gave Jovan Cvijić, Branislav Kojić, Milovan Radovanovic et al. Researching the anthropological basis of the Balkan Peninsula, Jovan Cvijić singled out a special type of habitation or settlements with distinct dispersion and relatively homogeneous morphological structure, called "Old Vlach" (staro vlaški). After 1815 year, and further development of the old Serbian Vlach settlement type differentiate into many types and varieties: Mačva type, Jasenica, Šumadija, Sava-Danube type, Morava and others. (Cvijić J., 1922). Analyzing the settlement structure in Central Serbia and their origin, Branislav Kojić classified the overall network of settlements into four periods: 1. The period from 1804-1830. with a distinctive system of permanent settlements in the genetic, functional and typological sense. Settlements are divided into 7 official categories (cities-6, towns-11, small towns-23, provincials-12, backwater towns-3, villages-2427, hamlets-83). City was a town with considerable fort, while the town was polyfunctional settlement without fortification; 2. The period from 1830-1878. - Significant changes in all categories of systematic habitation (the division of towns, small towns and villages); 3. The period from 1888. to 1941. - Appearing of so called rural towns that receive the role of local service centers whose range was limited to the immediate rural environment; The period from 1945-1961. - Continuation of further functional differentiation within the existing categories of settlements inherited from the nineteenth century. The term town replaces the name of the city (Kojić B., 1961). Researching the circumstances and processes that influenced the development of the settlements in the southern parts of Serbia, Milovan Radovanović emphasized a system of the so called "gathered ownership". Economic life that was organized by family clans, led to the peculiar way of land occupation and forming possession, and it was known as the system of "pillar", that is gathered ownership and the territorial distribution and organization of settlements and population. Also, the same author, while summarizing the genesis of settlements' formation in Serbia, according to the territorial distribution, identified three

different types of settlements: (1) the settlement of Vojvodina, as a part of the Austrian and Austro-Hungarian Empire which influenced to continuation and consequently termination of the settlement's already commenced territorial organization and morphological urban design, (2) the settlements of liberated Serbia, which under intense socio-economic processes experienced multiple changes, (3) the settlements of Kosovo and Metohija and parts of Sandžak within Turkey, in which the characteristics received in previous historical periods are generally conserved (Radovanović M., 1985);

Chronologically speaking, the loss of independence and coming under the Ottoman rule in the fifteenth century, gave the cities, primarily to Smederevo, frontal position and important strategic and cultural functions, while on the other hand, many settlements displaced to less accessible terrains, influencing the disorganization of developed farming livestock industry, trade and craft. Cities of Serbia in the sixteenth century were functionally connected depending on which Sandžak (basic administrative territorial unit of the administrative organization of Ottoman Empire) belonged. Urban network formation was closely associated with the organization of trade and the new system of administrative-political organization. Special significance, like today, had traffic (former caravan routes). Radial directions from Vidin to eastern Serbia and parts of southwestern Serbia and Mačva to Zvornik as a key military strategic city on the Drina river, parts of southern Serbia to Albania today, were of great importance to the socio-economic development and strengthening the position of Serbian cities. They have received and lost their importance over time. In the place of the old Kruševac was built a new Islamic oriental urban center. Delineation of Vidin and Kruševac Sandžak reduced the development potentials of the central functions of Niš that was retained throughout the period of Turkish rule. At that time, Belgrade plugs to Smederevo Sandžak and shortly afterwards overtakes a dominant role over this territory, which resulted in the formation of Belgrade Sandžak, that is Belgrade province.

Period during the seventeenth and eighteenth century is characterized by a continuous war conflicts on the territory of today's Serbia, the constant population migration, plundering villages and mutual influences between the Turkish and Austrian organization of the territory and settlements. At the end of this period, very quickly in many parts of Serbia were destroyed the Islamic orientally based social structure consisted of agrarian production relations and economic and geographical functions of cities with their craft-trade economy. This trend continued throughout the nineteenth century, where the physiognomy of existing settlements changes in accordance to the new socio-political circumstances and reducing an overall power of the Ottoman Empire. Veljko Rogić pointed out that "Turkey maintained 6 cities in a present-day Serbia (Belgrade, Smederevo, Kladovo, Šabac, Užice and Soko grad) who as a military bases had to ensure Serbian new military strategic control but their significance as the Islamic-Oriental cities soon decreased (Rogić V., 1982)".

The tendency of the independence of the Serbian towns is finally verified at the end of the nineteenth century (after 1878.) when Serbia joins the South Morava region thereby altering the fundamental character of its geographical position. Belgrade and Niš became major economic hubs and traffic counts that gained even more of its importance by constructing the railway line which enabled connecting Serbia with the Vardar valley and the Aegean coast and planned routes to the east and west (the connection to Bosnia over the railroad Užice - Višegrad). Unfortunately this system of railroads was retained to this day with no significant improvement and diversification. The nature and development of the population in Serbia during the nineteenth and early twentieth century demonstrates characteristics that are typical for the backward countryside, with a very low degree of urbanization and high agrarian overpopulation, which in the late nineteenth century

manifests in its agro-livestock regions (even 93.5 % of the total population of the Principality of Serbia, in 1834., were rural population, and up to 1910.god. this share reduced to 87%). At the beginning of the twentieth century, cities such as Belgrade, Niš, Novi Sad has experienced an exceptionally high annual population growth rate (up to 10%). Belgrade receives strong central functions with distinct quaternary sector, Novi Sad became the focus of agricultural trade and Niš improved its traffic and trading position. In addition, these cities are becoming centers of newly formed Banovinas (after 1929.). Belgrade, together with Zemun and Pančevo became a separate district, Novi Sad and Niš became centers of Danube and Morava Banovina (Yugoslavian space was then divided into nine Banovinas and 1 district - Zemun-Belgrade-Pančevo), where the primary urban settlements were Belgrade and Zagreb, while in the category of secondary urban centers were Ljubljana, Novi Sad, Niš, Skoplje, Sarajevo, Banja Luka and Split).

In the period between the two World wars, the basic characteristics of urban network was such that the cities which now have more than 50,000 people had at that time a very large increase in population. On the other hand, cities that now have up to 10.000 inhabitants, for which was expected to have a significant functional impact, recorded the weakest growth. The cities' population grew in the period between the two World wars, especially in economically less developed parts of Yugoslavia (Macedonia and Kosovo) as a result of moving to a relatively safer area of the cities rather than as a development result of non-agrarian activities.

Today's system of settlements in Serbia has its roots in the neighborhoods of the eighteenth century, as evidenced by Branislav Kojić, who notes that in the nineteenth century this system rapidly developed and got the basic structure which is still visible despite the strong subsequent changes that became especially pronounced after World War II (Kojić B., 1961). To Branislav Kojić's classification (four periods of settlement network development in Serbia) can be added the period from 1961. to 1990. which is characterized by the formation of major cities with larger zones of influence (functional urban regions), the continuation of migratory movements toward municipal and regional centers and major cities such as Belgrade, Niš and Novi Sad. At the same time, cities of Serbia (and other Yugoslavian cities) establish a position in the wider regional (European) environment with a distinctive role in the system network of southeastern Europe. Characteristic of this period was the emergence of monofunctional cities with a single strong form of production (Kragujevac, Bor, Smederevo Smederevo Palanka, etc..) which employed large numbers of workers from closer and further environment, and had as a result, on the one hand, a greater gravitational influence and on the other, its own spreading caused by a permanent population relocation. Established hierarchy and network of urban centers was maintained up to the present day with the small changes to existing activities and economic power centers.

The period after 1990. – Decomposing Yugoslavia, cities in Serbia experienced the transition as a result of changes in the political and socio-economic environment, as well as the geo-strategic location and importance of the new state. Changes are taking place at the local (Serbian) and at a broader level (European), leading to the need for a new spatial re-composition and functional organization of Serbian cities.

### **Contemporary network of settlements on the territory of the Republic of Serbia**

Present situation in the Republic of Serbia regarding the spatial distribution of settlements characterizes conditional discrepancy. Favorable geographical location of the settlements, their number (by the First results of the Census 2011. there are 4759 Serbian settlements, all except the ones in Kosovo and Metohija), demographic or human potential,

and the impression that they were relatively well distributed across the territory of the Republic of Serbia, could welds and without further analysis indicate that it is a territory that has a very good and properly deployed urban network. This is fairly true to the moment until is done the detailed analysis of the structure under different socio-economic criteria.

Significant regional disparities are observed between Vojvodina and geographically central part of Serbia. Autonomous Province of Vojvodina with relatively rational deployed and urbanized network of urban and other settlements dominates in the Serbian geographic space. The highest degree of subparts homogeneity within the Vojvodina space is the result of, as already explained, inherited urban matrix from the previous period, the morphology of the terrain which caused a clear and favorable dissociation between the settlements and the possibility of good connectivity and other factors. In the (geographically) *central part of Serbia*, settlements are more irregularly deployed so a different morphological and territorial entities are allocated, starting with those with the larger centers by demographic capacity, densely deployed, to those territorial entities which almost do not have any centers but where exists less urban, isolated parts that deviate from the rest of the territory of Serbia. Densely deployed settlements are mostly placed on the development axes, between which there is, ultimately, a lot of uninhabited space without stronger demographic development poles. In fact, with the exception of the mentioned centers spreading towards the West Morava (Čačak-Užice Kruševac-Kraljevo), Great Morava (Smederevo-Požarevac-Jagodina-Čuprija-Paraćin) and Southern Morava development direction (Niš-Leskovac-Vranje), larger cities allocated are only Kragujevac, in Šumadija part of Central Serbia and of Valjevo in Kolubara part, and between them, except for the Gornji Milanovac, almost do not exist any major urban center. Furthermore, in the rest of the Serbia, in the eastern part of central Serbia (Timočka Krajina), it can be seen larger centers- Bor and Zaječar, and in the western part - Novi Pazar. Between the zones of population density and other functions (development axis), in the remaining part of Serbia deployment of rural type smaller settlements predominantly is irregular and concentrated in sporadic enclaves in demographically, economically and insufficiently integrated functional space.

In the territory of Serbia, deployment of settlements coincides with the concentration of the population. Serbian urban network is distinguished by a large development gap between the central (Belgrade) and other urban areas (Table 1). At Belgrade dominant position in relation to the national urban system indicates urban primacy index with the value of 4.88 (the ratio of the number of inhabitants of Belgrade and Novi Sad).

**Table 1. Demographic size relation of Belgrade and the most numerous urban settlements compared to total population of Serbia, 2011.**

	1971	1981	1991	2002	2011
G1/укупан бр. ст	0,17	0,19	0,20	0,21	0,23
G1/G2	5,85	5,88	6,04	5,35	4,88
G1/G2+G3+G4+G5	1,78	1,83	1,90	1,83	1,80

Source: Census 1971, 1981, 1991, 2002; Preliminary Census 2011 results, SORS

Chronologically speaking, ratio of urban population to total population of the state has changed over the last few decades. The most notable was in 1971. after which it stabilized (index value of 0.2 in the period from 1981 to 2011 year.) which indicates, on the one hand, that the change in the population of Belgrade changed in accordance with the changes in the total population of Serbia, and on the other, that in the period 1981 to 2002. Belgrade metropolitan slightly lost importance in favor of the population of the whole territory of Serbia. The value of the next two indices grew up to a Census period in 2002. when visible change can be seen, which indicates a mild state decentralization and

strengthening of the second-largest city, that is, the next four in the urban hierarchy. Regardless of the growth rate (2 ‰) at which there was an increase in the population of the metropolitan in 2002., there has been a strengthening of other regional and local centers that are attractive to the immediate and wider environment which reduced the demographic pressure on Belgrade metropolitan region. Pressure on the entire Belgrade agglomeration and on the core (central part of the agglomeration), seen individually, alleviated to some extent the subcentres in the near surrounding. The index suggests that the process of suburbanization remains low intensity considering that the settlement of Belgrade is three times larger than its environment (Nevenić M., 2009). The phenomenon of a dominant urban center in the urban hierarchy (much larger demographic size in relation to the second-Novi Sad) and the lack of uniformly deployed urban settlements of medium demographic size (from 200.000 to 500.000 inhabitants) is a result of, above all, untimely directed flow of urbanization but also inherited development policies from the previous period under which the Belgrade economically and functionally developed as the capital of Yugoslavia. In relation to the current demographic capacity of the Republic of Serbia, of about 10 million inhabitants, at the time of Yugoslavia, which had 22 million inhabitants, Belgrade was the capital which was developed in proportion to the needs of the State of Yugoslavia, not just Serbia.

Some expert opinions emphasize the views of overurbanized territory of the Republic of Serbia, in the first place overurbanized dominant development pole-Belgrade, however, detailed research and historical knowledge of social processes in this area indicates that Serbia is still insufficiently urbanized country, so that Belgrade, like some other centers in neighboring countries (for example Budapest, Vienna and others), were developing primarily for the needs of former Yugoslavia. Due to the unfavorable political and economic conditions in the nineties of Twentieth century, he remained the capital of the much smaller territory than before, but with the inherited problems of overcrowding, traffic and infrastructural neglect, and ext. Also, starting from the point of view that urbanization is the historical-geographical, that is socio-historical legality which manifested different tendencies depending on the territory and conditions in which it took place (somewhere thanks to a better economic basis urbanization went faster), it can be said that in the urban system of Serbia dominates polarization processes, with the side effect. With planned urbanization, initiated by industrialization, urban centers have drawn population, in proportion to its functional capacity, which has led to polarization in the space. *Polarization processes* are reasonable and logical given the fact that Serbia was a centralized state with a planned economy and with a capital city, as the most functionally advanced in the State, that attracted the largest number of people and thus created a large discrepancy in the national urban system. The pressure on Belgrade alleviated the process of suburbanization in the internal spatial structure of Belgrade metropolis, that is the City of Belgrade, as well as the development of other local and regional centers that attracted residents of near and wider surrounding. The decentralization of urbanization in Serbia did not occur, which reflected through the slowing down of a stronger functional and economic development of other urban centers within the territory of the Republic. If one would make a comparison with the neighboring countries, which have gone through the transitioning process, noticeable would be that Serbia follows the pattern of the countries in the immediate region, ie. that the polarization processes and routes have similar effects. The current trend in the national urban system is caused also by the changes in social and political system, liberalization of economy and transition from a centralized economy to a practically liberal capitalism. In the European Union member states, liberal capitalism is defined by the laws that govern it, while in Serbia, these processes are more spontaneous than planned.

In accordance to the territorial distribution of settlements and their demographic capacity, in Serbia are central places planned<sup>†</sup> and legally classified and established are following hierarhical levels:

1. The first level is the *Belgrade agglomeration* (Belgrade region), which is in the category of European metropolitan level.
2. The second level consists of *international and national level centers* (former macro-regional centers- Novi Sad and Niš)
3. The third level are the *larger agglomerations networked by the development axes*. According to a different criteria allocated is 18 of them and they are the backbones of primary development axes in the territory of the Republic of Serbia.
4. The fourth level consists of the *centers of functional areas*, which are usually the *center of county-district areas*. County-district areas in Serbia exists in the administrative territorial sense, but do not have the control levers and the fundamental mechanisms for the control and direction of development. However, until recently their functional competence were not defined. The last Spatial Plan from 2010., brings novelty in this regard so the functional competencies were planned, that is, an attempt was made to determine their approximate boundaries of influence. Also there is a problem of the individual centers, the so-called urban enclaves whose centrality is still insufficient but they have a critical mass with whome they can overtake the functions of the regional centers (eg. problem of Zaječar in Eastern Serbia, which is the largest center of the Timočka secondary development axis of Serbia; in the Western Serbia - urban centers Šabac and Valjevo).
5. The fifth level are *municipality centers who have the status of urban areas*. They have between 5000-15.000 inhabitants and in times of economic recession are facing the problem of insufficient contingent employee population that would be promising to support the municipality and be the bearer of their spatial and economic development.
6. The sixth level consists of the *central settlements with certain centrality but they do not have the status of urban settlement*. These are the municipality centers of rural character with a small zone of influence. They functionally meet the needs of local residents of municipalities and they exist almost in all parts of Serbia and especially are characteristic for the underdeveloped once (eastern, western, south-eastern part of Serbia).

Existing classification of centers, among other things, provides the perfect organization of functional relationships and connections within the Republic of Serbia, and also provides multiple options for different types of Serbia's cooperation with neighboring countries and regions (PPRS, 2010). Transregional cooperation of the centers in Serbia with their environment is most intense in the north-east of Vojvodina- with Hungary and Romania, while cooperation with Bulgaria in the east and southeast of Serbia is insufficient, as well as with Macedonia in the south. The space of Vojvodina is, since the mid nineties of the twentieth century, a part of the Danube-Kriš-Mureš-Tisa Euroregion, while the number of border municipalities achieved cooperation through bilateral projects with the regions / municipalities in neighboring countries. With Bosnia and Herzegovina there are certain forms of cooperation and joint action through a series of parallel connections on the line Bosnia-Herzegovina and the Republic of Srpska- Republic of Serbia. In summary, strong

---

<sup>†</sup> According to the Spatial Plan of the Republic of Serbia and taking into account the current condition of the Serbian settlement network, the needs of the future sustainable territorial homogeneous (balanced) development, adopted was a following functional hierarchical structure of the central places in the Republic of Serbia (PPRS, 2010): the *capital*, or center in the category of European MEGAs-Belgrade; *centers of international importance*- Niš and Novi Sad, *centers of national importance, regional centers, local (municipal) urban centers and other local (municipal) centers*.



enough cross-border cooperation centers currently on the territory of the Republic of Serbia does not yet exist, but it can be assumed that they will gradually take shape in the future, depending on the political and economic situation in the region.

### **Instead of a Conclusion**

The Republic of Serbia is today facing a series of problems which carries the delayed transition - the lag in development (low employment level, high unemployment rate, low GDP, a negative relations between imports and exports, etc.), inadequate economic structure (lagging the sector of service industries, a high proportion of traditional industries in the overall economy and the so-called "dirty industries", etc.), economic inefficiency (especially low competition), high social costs (poverty, surplus labor, etc.), unfavorable demographic trends (population decline, aging, etc.) energy inefficiency, uneven regional development (pronounced regional disparities - particularly economic and social), delays in the development and reform of economic infrastructure and their restructuring, many problems related to the environment in some respects, inadequate attitude in land use (building land, agricultural land, water and forest land), directly affect the formation of sufficiently logical, clear, and well-connected network of cities in it. Extremely depopulative parts of Serbia nearly uninhabited, with its demographic weight does not have the capacity to establish centers that would be in charge of development and major driving forces in the territory of the Republic of Serbia. On the other hand, there are *problems related to the legal and institutional aspects of development and organization of the activities of all stakeholders in the area*. The problems are ambiguous and multidimensional. They occur in the domain of unfinished harmonization of national legislation with the EU (and its actual implementation), horizontal and vertical imbalances of institutions and planning documents, "mixing" of jurisdiction, lack of clear responsibilities in the area and others. Also, the current NUTS nomenclature (Law on amendments and supplements of the Law on Regional Development, Regional Development Act) in its third level (NUTS 3-regions) insufficiently took into account the urban distribution and functional organization of urban centers in Serbia as a regional development carriers. Therefore, it is imperative that the final guidelines define the future strategic goals at the level of whole Serbia with special emphasis on those parts that remain outside the influence of stronger centers in the network of settlements on the territory of the Republic of Serbia. Doing so, one would reach the "natural" (functional) division of the territory of Serbia on the basis of the actual situation on the ground and connecting the settlement and space upon the interest and independent in regard to administrative divisions and boundaries. The existence of a coherent network of urban centers in Serbia would provide a consistent developmental progress of its functional regions and its entire territory. Such a structure would be the basis for further, transborder and transregional, networking with close and distant areas in Europe. Through the work on joint projects would be created conditions for increasing territorial cohesion and adequate activation of territorial potentials of these areas.

## References:

- Букуров, Б. (1952). Географски положај бачких насеља. Зборник Матице српске, серија природних наука, бр.3. Нови Сад.
- Букуров, Б. (1970). Гравитационе сфере војвођанских градова. У: Споменица у част ново изабраних чланова САНУ, бр.44, 119-138.
- Вельковић А., Јовановић Р.Б., Тошић Б. (1995). Градови-центри развоја у мрежи насеља Србије, књ.44. Београд: Географски институт „Јован Цвијић“ САНУ.
- Ђурчић С., Ђурчић, Ј. (1994). Рељеф као фактор положаја и формирања морфолошких карактеристика војвођанских насеља. Зборник матице српске за друштвене науке, 97, 147-178.
- Којић, Б. (1961). Насеља у Војводини. Гласник САНУ, посебно издање, 10, 67-101. Нови Сад: Матица Српска.
- Невенић, М. (2009). Значај Београда у регионалној интеграцији југоисточне Европе. Београд: Географски факултет, магистарска теза.
- Невенић, М. (2009): Историја повезаности Београда и земаља југоисточне Европе. Гласник српског географског друштва, свеска LXXXIX – Бр. 2., стр. 73-90.
- Невенић, М., (2010): Компаративна анализа националних урбаних система земаља југоисточне Европе- кратак приказ. Територијални аспекти развоја Србије и суседних земаља, 339-349.
- Пушић, Љ. (1987). Урбанистички развој градова и Војводини у XIX и првој половини XX века. Нови Сад: Матица Српска.
- Радовановић, М. (1970). Значај историјско-географских фактора за генезу и систематизацију насеља у Србији. Зборник радова Географског завода, Природно-математички факултет Универзитета у Београду, 82-98.
- Радовановић, М. (1985). Просторне детерминанте и фактори демографског развоја у СР Србији. Научни преглед, 12-13, 345-349.
- Рогић, В. (1982.). Регионална географија Југославије, књ. 1. Загреб: Школска књига.
- Tošić, D., Nevenić, M. (2010): Urban settlements network - instrument of the spatial-functional organization of the Republic of Serbia. U Challenges of spatial development of Ljubljana and Belgrade. Ljubljana: Filozofska Fakulteta.
- Цвијић, Ј. (1922). Балканско полуострво и јужнословенске земље: основе антропогеографије. Београд: Државна штампарија
- \*\*\* (2010) Просторни план Републике Србије до 2020. Службени гласник РС, бр. 88.

## ИСТОРИЈСКО-ГЕОГРАФСКЕ ДЕТЕРМИНАНТЕ РАЗВОЈА МРЕЖЕ НАСЕЉА НА ТЕРИТОРИЈИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

МАРИЈА Р. НЕВЕНИЋ<sup>1</sup>

<sup>1</sup> *Универзитет у Београду- Географски факултет, Студентски трг 3/III, Београд, Србија*

**Сажетак:** У раду је дато научно објашњење о узајамном деловању и прожимању географског положаја, елемената природне основе и релевантних друштвено-економских процеса који су довели до територијалног, демографског и функционалног развитка мреже насеља на територији Републике Србије. Хронолошки је приказан континуитет у функционалном повезивању насеља, те узроци, постанак и законитости развоја урбаног система Србије. Истицањем проблема у размештају насеобинског система Србије, у начелу је указано на могуће правце развоја просторне и функционалне организације мреже насеља, у циљу достизања, са једне стране, полицентричног, одрживог и уравнотеженог регионалног развоја Србије, а са друге, укључивања у развојне процесе ближег и даљег регионалног окружења.

**Кључне речи:** детерминанте, функционално повезивање, мрежа насеља, хијерархија, Србија.

### Увод

Природни, друштвено историјски, привредно економски, управно административни, социјални и други фактори имали су опредељујући значај за настанак и развој мреже насеља на територији Републике Србије. Разлике у генези су ипак уочљиве између макроцелина: у Војводини је поред природних и хидрографских фактора, на формирање савремене структуре насеља, између осталог, утицала и наслеђена урбана матрица. Централна Србији је до XX века територијално имала изразито рурални карактер са малим бројем већих насеља (тј. градова) а макрорегионални и геостратешки положај Србије утицао је на то да су поједини њени делови увек били другачије „отворени“ према окружењу. Делови данашње Србије су у последњих неколико векова имали различит развојни пут, били у другачијем статусу у односу на политичко, економско и војно окружење (Србија у средњем веку, у склопу Отоманске империје, под Аустро Угарском управом, као Кнежевина и Краљевина, пре и после Балканских ратова, Србија у склопу Краљевине Југославије, у саставу СФРЈ) и развијали се условљени и у складу са морфолошким, демографским и социјалним околностима.

### Континуитет функционалне повезаности насеља на територији Војводине

Бројна истраживања, у оквиру којих се посебно истичу научни резултати Бранислава Којића, Бранислава Букурова, Слободана Ђурчића и др. указују да су геоморфолошки (лесне терасе и алувијалне равни) и хидрографски фактори били значајни предуслови који су утицали на формирање и развој војвођанских градова. Бранислав Букуров на пр. издваја неколико категорија војвођанских градова према њиховом размештају у односу на природне услове: *Панонске градове* (Нови Сад, Панчево, Ковин, Бачка Паланка, низ градова око Тисе и Саве), *градови везани за магистралне саобраћајнице и градски центри дуж канала Дунав-Тиса-Дунав* (градови на потезу Сомбор-Бечеј-Зрењанин, као и градови у Срему, и на потезу Шид-Стара Пазова), посебна категорија- *насеље Суботица* као и *градови у пограничној зони* (Кикинда и Вршац) (Букуров Б., 1952).

Иницијална основа савремене мреже насеља Војводине формирана је почетком XVIII века када су се центри у Војводини налазили у сфери (често поливалентних) утицаја простора данашњих суседних држава. Аграрна реформа која је спроведена у време Хабсбуршке монархије, праћена планским досељавањем и истовременом индустријализацијом, условила је планску урбанизацију чиме је формирана структура

градских насеља која су полицентричnije и равномерnije била размештена у односу на данашњу централну Србију.

У другој половини XIX века започиње период ранокапиталистичког развоја, доба убрзаног просторног ширења градова и утицаја регулационих планова у Војводини. Изградњом железнице (1870-1894 год.) у простору се мења донекле мирна урбана матрица и дефинишу се правци будућег ширења градских територија. *Суботица* и *Сомбор* су се налазили у утицајним сферама Сегедина, односно гравитирали су ка Будимпешти. *Кикинда*, *Зрењанин* и *Вршац* су били у под ареалом утицаја Темишвара. *Панчево* је све до краја Првог светског рата било погранично место велике Монархије (државна граница је ишла Дунавом) што је успоравало његов бржи развој као привредног, управног, културног центра. *Сремска Митровица* се више развијала ка северу (иако је имала везу са Хрватском преко Славонског Брода) и преко Новог Сада и Суботице остваривала сарадњу са Мађарском.

Расформиравање Аустро-Угарске монархије и дефинисање нове административно територијалне поделе у оквиру Краљевине СХС у потпуности мења геополитички значај и улогу војвођанских градова у новонасталој држави при чему улога центара и периферије појединим градовима утврђује даљи развој, односно стагнацију. Овакве прилике захтевале су преоријентацију у другачије позиције у односу на нове државне границе и управу, уз неопходност, условно речено, преквалификације градова у Панонији ка утицајним сферама већих регионалних центара у Краљевини СХС (Пушић Љ., 1987). Некадашњи градски центри у склопу Угарске Монархије (*Суботица*, *Сомбор*, *Кикинда*, *Вршац*, *Зрењанин*, *Сремска Митровица*) прекидају везе са развијеним областима које су се нашле на територији других држава окренувши се утицајним сферама Новог Сада и Београда. *Суботица* се не везује више за Сегедин, јачи центар у великој Угарској, већ се релативно самостално развија, формирајући свој ареал утицаја коме гравитирају насеља општина из ближег окружења. Утврђивањем нових граница, *Кикинда*, *Вршац*, *Панчево* и *Сомбор* прекидају везе са јачим мађарским и румунским градовима којима су гравитирали (Темишвару, односно Сегедину) и у чијим су се утицајним сферама развијали и тиме постају периферни градови у новим границама, на маргини развојних процеса. *Сомбор* чак губи некадашњу позицију управно-административног центра уступајући је Новом Саду који постаје седиште Дунавске бановине и значајно напредује у време позног капитализма. За разлику од поменутих центара са новом улогом граничних делова Баната, *Зрењанин* (до 1935 год. Велики Бечкерек, потом Петровград) проживљава просперитетно доба, добивши функцију примарног града у новонасталим државним оквирима, односно у Банату. *Сремска Митровица* је у новом друштвеном поретку наследила позицију регионалног центра у административно територијалној организацији Краљевине, коју је имала у периоду Војне границе. Највећи процват у новом друштвеном поретку доживљава *Панчево* које се од ранијег пограничног центра Монархије преоријентише и потпада под утицајну сферу Београда попримајући особине субрегионалног центра београдске агломерације у послератном периоду.

Након Другог светског рата, осим значајних промена градова у морфолошком, управно-административном смислу, аграрна реформа и трансформација привреде, те још један талас (планског) досељавања, утичу на развој мреже војвођанских насеља. Индустијализација, деаграризација и досељавање становништва се одвијају истовремено, што утиче на појачану урбанизацију и успостављање нове регионалне поделе и нових просторно-функцијских односа у регионима. У светлу демографских и социоекономских промена формира се релативно стабилна мрежа регионалних центара који се диференцирају према степену индустријализације и урбанизације на мале, средње или веће. Такође се мењају њихове гравитационе зоне утицаја у којима већина војвођанских градова шири своје ареале и управно-административни значај (изузев Сомбора који због пограничног положаја све више губи значај и донекле Панчева које је у сенци јаког Београда). *Суботица*, *Зрењанин* и *Сремска Митровица* постају регионални центри својих региона (северно-бачког- *Суботица*, Баната- *Зрењанин*, Срема-Сремска Митровица).

Овакав значај и улогу у административно територијалној организацији Републике Србије, мање више, ови градови имају до данас.

### Континуитет функционалне повезаности насеља на територији централне Србије

У централној Србији је мрежа насеља формирана почетком XX века, на основама мањег броја претежно руралних насеља која су се развијала у складу са честим миграцијама становништва. Значајан допринос у истраживањима генезе насељености етно-културних и етно-демографских процеса јужних крајева Србије (у саставу Турске државе), дали су Јован Цвијић, Бранислав Којић, Милован Радовановић и др. Јован Цвијић је у проучавањима антропогеографских основа Балканског полуострва, у централној Србији издвојио посебан разбијени насеобински тип, односно насеља са изразитом дисперзијом и релативно хомогеном морфолошком структуром називајући их старо влашким. Након 1815 год. и даљег развоја Србије старо влашки тип насеља се диференцира у више типова и варијетета: мачвански, јасенички, шумадијски, посавско подунавски, моравски и др. (Цвијић Ј., 1922). Бранислав Којић је у анализи структуре насеља централне Србије и њихове генезе, целокупну мрежу насеља сврстао у четири периода: 1. *Период од 1804-1830.* год. са јасно издиференцираним системом сталних насеља, у генетском, функционалном и типолошком погледу. Насеља су подељена у званичних 7 категорија (градови-6, вароши-11, варошице-23, паланке-12, касабе-3, села-2427, засеоци-83). Под *градом* се подразумевало варошко насеље са значајном тврђавом, док је *варош* било неутврђено полифункционално насеље; 2. *Период од 1830-1878.* год. - значајне промене у свим систематским насеобинским категоријама (подела на вароши, варошице и села); 3. *Период 1888.-1941.* год. – јављају се тзв. сеоске варошице које добијају улогу локалних опслужујућих центара чији је домет био ограничен на непосредну сеоску околину; 4. *Период од 1945-1961.* год.- наставља се даља функционална диференцијација у оквиру постојеће категорије насеља наслеђена из XIX века. Губи се термин варош кога замењује назив град (Којић Б., 1961). Милован Радовановић је у истраживањима околности и процеса који су утицали на развој насеља јужних делова Србије истакао систем тзв. *окупљеног поседа*. Економски живот који је био организован по задружним породицама, условио је особени начин заузимања земљишта, формирања поседа, као систем „стаса“ или „ступа“, односно окупљеног поседа, те и територијалног распореда и организације насеља и становништва. Такође, исти аутор је, сумирајући генезу настанка насеља у Србији, према територијалној распрострањености издвојио три различита типа насеља: (1) *насеља Војводине*, у саставу Аустријске, односно Аустро-Угарске империје код које се консеквентно наставља и завршава њихово већ раније започето територијално организовање и морфолошко урбанистичко обликовање, (2) *насеља ослобођене Србије*, која у склопу интензивних друштвено-економских процеса доживљавају многоструке промене, (3) *насеља Косова и Метохије и делова Санџака у саставу Турске* код којих се углавном конзервирају особине задобијене у претходним историјским раздобљима (Радовановић М., 1985);

Хронолошки посматрано, губитком независности и потпадањем под Отоманску власт у XV веку, градови, у првом реду *Смедерево*, стичу чеони положај и важне стратегијске и културне функције, док се са друге стране, многа насеља измештају на теже приступачне терене, а тада се развијена земљорадничко сточарска привреда, трговина и занатство дезорганизује. Градови Србије у XVI веку су функционално били повезани у зависности од тога ком Санџаку (основна територијална јединица административно управне организације Отоманске империје) су припадали. Настајање урбане мреже је било уско повезано са организацијом трговинске размене али и са новим системом управно-политичке организације. Посебан значај, као и данас, имала је саобраћајна повезаност (тадашњи каравански путеви). Радијални правци из Видина ка источној Србији, делови југозападне Србије и Мачва ка Зворнику као кључном војно стратешком граду на Дрини, делови јужне Србије ка данашњој Албанији били су од великог значаја за друштвено

економски развој и јачање позиције српских градова. Они су током времена добијали и губили на снази. Тако је на месту старог *Крушевца* изграђено ново исламско оријентално градско средиште које је било центар санџачке територије средње Србије. Разграничење Видинског и Крушевачког Санџака умањило је потенцијале развоја централних функција *Ниша* што је задржано у читавом периоду Турске владавине. У то време *Београд* се прикључује Смедеревском Санџаку да би недуго затим преузео доминацију над овом територијом што је за последицу имало формирање београдског Санџака, односно београдског пашалука.

Период током XVII и XVIII века карактеришу стални ратни сукоби на простору данашње Србије, сталне миграције становништва, пустошења насеља и узајамни утицаји турско аустријске организације територије и насеља. Крајем овог периода веома брзо су у многим деловима Србије разорени темељи исламско оријенталне друштвене структуре који су чинили аграрно-производни односи и економско-географске функције градова са њиховом занатско-трговачком привредом. Овај тренд се наставља и током XIX века где се мења физиономија постојећих насеља у складу са новонасталим друштвено политичким околностима и смањењем укупне моћи Отоманске империје. Вељко Рогоћ истиче да је „Турска задржала 6 градова у данашњој Србији (Београд, Смедерево, Кладово, Шабац, Соко град и Ужице) који су као војне базе требале да осигурају војно стратешку контролу нове Србије али се њихово значење као исламско-оријенталних градова брзо смањује“ (Рогоћ В., 1982).

Тенденција осамостаљења српских градова финално бива верификована крајем XIX века (након 1878 год.) када се Србији прикључује Јужно Поморавље чиме се мења основно обележје њеног географског положаја. *Београд* и *Ниш* чине кључне економско саобраћајне тачке и чворишта које још више добијају на значају изградњом железничке линије чиме је омогућено повезивање Србије са Повардарјем и Егејским приморјем и планираним правцима ка истоку и западу (веза са Босном преко пруге Ужице – Вишеград). Нажалост овакав систем железничких пруга је задржан до данашњих дана без значајног унапређења и разгранавња.

Карактер и развој насељености у ужој Србији током XIX и почетком XX века показује особине које су типичне за заосталу аграрну средину, веома ниског степена урбанизације и високе аграрне пренасељености, која се већ крајем XIX века испољава у њеним аграрно-сточарским регионима (Чак 93,5% од укупног становништва Кнежевине Србије је 1834. год. чинило сеоско становништво, да би се његов удео 1910.год. смањило на 87%). Почетком XX века градови попут Београда, Ниша, Новог Сада бележе изузетно високе годишње стопе раста броја становника (чак и до 10%). Београд добија јаке централне функције са изразитим кварталним сектором, Нови Сад постаје жарниште пољопривредне трговине а Ниш унапређује свој саобраћајно-трговачки положај. Осим тога, ови градови постају центри новоформираних бановина (након 1929 год.). Београд заједно са Земунем и Панчевом постаје издвојен дистрикт а *Нови Сад* и *Ниш* центри Дунавске, односно Моравске бановине (Југословенски простор је тада био подељен на 9 бановина и 1 дистрикт (Београд-Земун-Панчево), где су примарна градска насеља била Београд и Загреб, док се у категорији секундарних урбаних средишта налазила Љубљана, Нови Сад, Ниш, Скопље, Сарајево, Сплит и Бања Лука).

У периоду између два светска рата основна карактеристика урбане мреже је била таква да су градови који данас имају више од 50.000 становника имали у том периоду изузетно велики пораст становништва. Са друге стране, градови који данас имају до 10.000ст., за које је било очекивано да ће имати важан централно функционални утицај, бележили су најслабији раст и развој. Број становника у градовима је растао у периоду између два светска рата посебно у економски слабије развијеним деловима Југославије (Македонија и Косово) као последица не толико развоја неаграрних делатности него пресељења у релативно сигурнији простор градова.

Данашњи систем насеља у ужој Србији има своје корене у насељима XVIII века, што потврђује и Бранислав Којић који примећује да се током XIX века тај систем нагло

развијао и добио основну структуру која је и данас видљива и поред каснијих снажних промена које су постале изразите нарочито после Другог светског рата (Којић Б., 1961). Подели Бранислава Којића (четири периода развоја мреже насеља у Србији) може да се дода и *период од 1961-1990.* који карактерише формирање значајнијих градова са већим зонама утицаја (функционално урбани региони), наставак миграторних кретања у правцу општинских и регионалних центара те највећим градовима као што су Београд, Ниш и Нови Сад. Истовремено градови Србије (и градови СФРЈ) успостављају позицију у ширем регионалном (европском) окружењу са наглашеном улогом у систему мреже центара југоисточне Европе. Карактеристика овог периода је и настанак монофункционалних градова са изразито јаким једним обликом производње (Крагујевац, Бор, Смедерево, Смедеревска Паланка и др.) који су запошљавали велики број радника из ближег и даљег окружења и имали за последицу, са једне стране, већи гравитациони утицај, а са друге, сопствено ширење узроковано трајним пресељењем становништва. Установљена хијерархија и мрежа урбаних центара је задржана и до данашњих дана са малим променама у односу на постојеће активности и економску моћ центара.

Период *након 1990 год.* - расформиравањем СФРЈ, градови у Србији доживљавају транзицију као последицу промене политичког и друштвено економског окружења али и геостратешког положаја и значаја нове државе. Промене се дешавају и на локалном (српском) и на ширем нивоу (европском) што доводи до потребе за новом прекомпозицијом и просторно-функционалном организацијом српских градова.

### **Савремена мрежа насеља на територији Републике Србије**

Данашњу ситуацију у Републици Србији по питању просторног размештаја насеља карактерише условна неравномерност. Повољан географски положај насеља, њихов број (према Првим резултатима Пописа 2011. год.- 4.759 насеља Србије, сва изузев насеља Косова и Метохије), демографски или хумани потенцијал, те утисак да су она релативно добро распоређена по територији Републике Србије, могао би да завара и без дубље анализе укаже да се ради о територији која има веома добру и правилно размештену урбану мрежу. Ово је релативно тачно до тренутка док се не изврши детаљна анализа њене структуре по различитим социоекономским критеријумима.

Значајни регионални диспаритети уочавају се између Војводине и географски централног дела Србије. Аутономна покрајина *Војводина* са релативно рационално размештеном и урбанизованом мрежом градских и осталих насеља доминира у српском геопростору. Највећи степен хомогености мањих субцелина унутар војвођанског простора резултат је, као што је већ појашњено, наслеђене урбане матрице из претходног периода, морфологије терена која је условила јасну и повољну дистанцираност између насеља и могућност њиховог доброг повезивања и других фактора. У (географски) *централном делу Србије*, насеља су неправилније размештена, те се издвајају различите морфолошке и територијалне целине, почев од оних у којима се налазе већи центри по демографском капацитету, збијеније размештени, до оних територијалних целина у којима готово да их нема али где постоје мање урбани, изоловани делови који одударају од осталог простора Србије. Гушће размештена насеља претежно су позиционирана на развојним осовинама, између којих постоји, условно, доста ненасељеног простора у коме нема демографски јачих полова. Наиме, ако се изузму поменути центри распрострањени на западноморавском правцу (Ужице-Чачак-Краљево-Крушевац), великоморавском правцу (Смедерево-Пожаревац-Јагодина-Ћуприја-Параћин) и јужноморавском развојном правцу (Ниш-Лесковац-Врање), од већих градских насеља издвајају се само Крагујевац, у шумадијском делу централне Србије и Ваљево у Колубарском, а између њих, изузев Горњег Милановца, готово да нема ниједног већег урбаног центра. Даље, у остатку Србије, у источном делу централне Србије (Тимочној Крајини), уочавају се већи центри Бор и Зајечар, и у западном делу - Нови Пазар. Између појасева концентрације становништва, функција и др. (развојне осовине), у преосталом делу Србије размештај

мањих насеља претежно сеоског типа је неправилан и сконцентрисан у виду спорадичних енклава у демографски, економски и функционално недовољно интегрисаном простору.

Размештај насеља на територији Србије се поклапа са концентрацијом становништва. Урбану мрежу Србије одликује веома изражен *развојни јаз* између централног (Београд) и осталих градских насеља (Табела 1). На доминанту позицију Београда у односу на национални урбани систем упућује индекс урбане примарности чија је вредност 4,88 (однос броја ст. Београда и Новог Сада).

**Табела 1. Однос демографских величина Београда и најбројнијих градских насеља у односу на укупну популацију Србије 2011. год.**

*Извор: Први резултати Пописа 2011., РЗС*

Хронолошки посматрано однос градске популације и укупне популације државе се мењао током последњих неколико декада. Најизраженији је био 1971 год. након чега се стабилизовао (вредност индекса је 0,2 у периоду од 1981 до 2011 год.) што указује, са једне стране, да се промена броја становника Београда мењала у складу са променама укупне популације Србије, а са друге, да је у периоду 1981 до 2002 год. метрополитен Београда незнатно изгубио значај у корист популације читаве Републике. Вредност наредна два индекса растао је све до пописног периода 2002 год. када се види осетно смањење што говори о благој децентрализацији државе и већем јачању другог града по величини, односно четири наредна у урбаној хијерархији. Без обзира на пораст стопе (2%) по којој се увећавало становништво метрополитена у 2002 год., дошло је до јачања других регионалних и локалних центара који су били атрактивнији за уже и шире окружење што је смањило демографски притисак на београдски метрополитен. Притисак на београдску агломерацију у целини као и језгро, посматрано појединачно, ублажили су у извесној мери и субцентри у окружењу. Индекс упућује на закључак да је процес субурбанизације и даље слабог интензитета с обзиром да је насеље Београд три пута веће од окружења (Невенић М., 2009). Феномен доминантног града у урбаној хијерархији (далеко веће демографске величине у односу на други по реду- Нови Сад) и мањак равномерно размештених градских насеља средње демографске величине (од 200.000 до 500.000ст.) резултат је, пре свега *неправременог усмеравања токова урбанизације али и наслеђене развојне политике из претходних периода* сходно којој је Београд економски и функционално развијан као главни град СФРЈ. У односу на данашњи демографски капацитет Републике Србије од око 10 мил. ст., у време СФРЈ која је имала 22 мил. ст., Београд је био главни град који је развијан сразмерно потребама велике државе СФРЈ, а не само Србије.

Поједина стручна мишљења потенцирају ставове о преурбанизованости територије Републике Србије, на првом месту преурбанизованости доминантног развојног пола- Београда, међутим подробија истраживања и познавање друштвено историјских процеса на овим просторима указују да је Србија још увек *недовољно урбанизована држава*, те да се Београд, налик неким другим центрима у земљама у окружењу (Будимпешта, Беч и др.), развијао превасходно за потребе тадашње СФРЈ. Услед неповољних политичко економских прилика током деведесетих год. XX века, остао је главни град далеко мање територије у односу на пре, али са наслеђеним проблемима пренасељености, саобраћајне и инфраструктурне запуштености и др. Такође, полазећи од становишта да је урбанизација историјско-географска, односно социоисторијска законитост која је испољавала различите тенденције у зависности од простора и услова у којима се одвијала (негде је захваљујући бољој економској основи урбанизација ишла брже), може се рећи да у урбаном систему Србије владају поларизациони процеси, са пратећим ефектима. Планском урбанизацијом, иницираном индустријализацијом, градски центри су сразмерно свом функционалном капацитету привлачили становништво, што је довело до поларизације у простору. *Процеси поларизације су оправдани и логични имајући у виду чињеницу да је Србија била централизована држава са планском привредом и са*



главним градом који је као функционално најразвијенији у Држави привукао највећи број становника и на тај начин створио велику диспропорцију у националном урбаном систему. Притисак на Београд ублажио је процес субурбанизације у унутрашњој просторно функционалној структури метрополитена, односно Града Београда, али и развој других локалних и регионалних центара који су привукли становништво ужег и ширег подручја. До децентрализације урбанизације на нивоу Србије није дошло што се одразило кроз успоравање снажнијег функционалног и економског развоја осталих урбаних центара не територији Републике. Уколико би се направила компарација са државама у окружењу, које су прошле кроз транзициони процес, уочило би се да Србија прати образац земаља у непосредном окружењу, тј. да су поларизациона процеси сличног дејства и праваца. Постојећи тренд у оквиру националног урбаног система условљен је и променом друштвено политичког система, односно либерализацијом у привреди и транзицијом из централизоване економије ка готово либералном капитализму. У земаљама чланицама Европске уније, либерални капитализам је дефинисан законима који у њој владају, док се у Србији ови процеси одвијају више спонтано него плански.

Сходно територијалном размештају насеља и њиховом демографском капацитету, у Србији су, плански<sup>‡</sup> и законски централна насеља класификована и утврђено је неколико хијерхијских нивоа:

1. Први ниво представља *Београдска агломерација*, односно београдски регион који је у категорији метропола европског ранга.
2. Други ниво чине *центри међународног и националног ранга* (некадашњи макрорегионални центри- Нови Сад и Ниш)
3. Трећи ниво су *веће агломерације умрежене осовинама развоја*. По различитим критеријумима издваја се њих 18 и оне представљају окоснице примарних развојних осовина на територији Републике Србије.
4. Четврти ниво чине *центри функционалних подручја*, који су најчешће и *центри округа-области*. Окрузи-области у Србији постоје у административно територијалном смислу, с тим да немају управљачке полуге и суштинске механизме за контролу и усмеравање развоја. Међутим до скоро нису биле дефинисане њихове функционалне компетенције. Последњи Просторни план из 2010 год., уноси новину у овом погледу, те су функционалне компетенције плански одређене, односно направљен је покушај одређивања њихових оквирних граница утицаја. Такође се јавља проблем појединих центара тзв. урбаних енклава чији централитет још увек није довољан а имају критичну масу којом могу да преузму функције регионалних центара (на пр. проблем Зајечара у источној Србији који је највећи центар тзв. тимочке секундарне развојне осовине Србије; у западној Србији су то на пр. урбани центри Ваљево и Шабац).
5. Пети ниво су *општински центри који имају статус урбаних насеља*. Они броје од 5.000-15.000 ст. и у условима економске рецесије се суочавају са проблемом недовољног контингента запосленог становништва које би перспективно требало да издржава те општине и буде носилац њиховог просторно-економског развоја.
6. Шести ниво чине *централна насеља која имају одређен централитет али немају статус градског насеља*. То су *општински центри руралног карактера* са малом утицајном зоном, који у функционалном смислу задовољавају потребе локалног становништва општине а постоје готово у свим деловима Србије, а посебно су карактеристични за неразвијене делове Србије (источна, западна, југоисточна Србија).

<sup>‡</sup> Према Просторном плану Републике Србије и узимајући у обзир постојеће стање у мрежи насеља Србије и потребе будућег одрживог територијално хомогеног (уравнотеженог) развоја усвојена је следећа функционално-хијерархијска структура централних насеља на нивоу Републике (ППРС, 2010): *главни град*, или центар у категорији европских MEGA- Београд; *центри међународног значаја*- Нови Сад, Ниш; *центри националног значаја*; *регионални центри*, *локални (општински) урбани центри* и *остали локални (општински) центри*.

Постојећа класификација центара, између осталог, омогућава квалитетну организацију функционалних односа и веза унутар Републике Србије, а истовремено пружа вишеструке могућности за различите видове сарадње Србије са суседним земљама и регионима (ППРС, 2010). *Трансгранична сарадња* центара у Србији са окружењем је најинтензивнија на северу и истоку Војводине- са Мађарском, односно Румунијом, док је сарадња са Бугарском у источној и југоисточној Србији недовољно изражена, као и са Македонијом на југу. Простор АП Војводине је од средине деведесетих година XX века део ДКМТ еврорегиона (Дунав-Криш-Муреш-Тиса), док су бројне пограничне општине оствариле сарадњу преко билатералних пројеката заједно са регионима/општинама у суседним државама. Са Босном и Херцеговином постоје одређени видови кооперације и заједничког деловања преко низа паралелних веза Босна и Херцеговина- Република Српска- Србија. Сумарно, довољно јаки центри трансграничне сарадње тренутно на територији Републике Србије још увек не постоје али је могуће претпоставити да ће се они у будућности постепено уобличавати, у зависности од политичко економских прилика у региону.

### Закључак

Република Србија се данас суочава са низом *проблема* које носи закаснела транзиција – заостајање у нивоу развијености (низак степен запослености, висока стопа незапослености, низак БДП, негативан однос увоза и извоза и др.), неодговарајућа привредна структура (заостајање сектора услужних делатности, висок удео традиционалних индустријских грана и тзв. „прљавих индустрија“ и др.) и економска неефикасност (посебно ниска конкурентност), високи социјални трошкови (сиромаштво, вишкови радне снаге и др.), неповољни демографски трендови (депопулација, старење становништва и др.), енергетска неефикасност, неуравнотежен регионални развој (изражене регионалне неравнотежности – посебно економске и социјалне), заостајање у развоју и реформисању привредне инфраструктуре и њиховом реструктурирању, бројни проблеми везани за животну средину у појединим деловима, неадекватан однос у коришћењу земљишта (грађевинском, пољопривредном, водном и шумском), директно утичу на формирање недовољно логичне, јасне и добро повезане мреже градова у њој. Изразито депопулативни крајеви Србије који су готово ненасељени, својом демографском масом немају капацитет да формирају центре који би били носиоци развоја и значајнији центри на територији Републике Србије. Са друге стране постоје *проблеми који се односе на законодавно-институционални аспект развоја, као и на организацију деловања свих актера у простору*. Проблеми су вишезначни и вишедимензионални. Јављају се у домену недовршене хармонизације домаћег законодавства са европским (као и његове стварне примене), хоризонталне и вертикалне неусклађености институција и планских докумената, „мешања“ надлежности, недовољно јасне одговорности у простору и др. Такође, постојећа NUTS номенклатура (Закон о изменама и допунама закона о регионалном развоју, Закон о регионалном развоју) је у својој трећој равни (NUTS 3-области) у недовољној мери узела у обзир мрежу насеља и функционалну организацију урбаних центара Србије који су носиоци регионалног развоја. Стога је императив да се у коначним смерницама за будућност дефинишу стратешка опредељења на нивоу Србије са посебним освртом на оне делове који остају ван граница утицаја јачих центара у мрежи насеља на територији Републике Србије. Тиме би се дошло до „природне“ (функционалне) поделе територије Србије на основу реалног стања на терену и интересног повезивања насеља и простора независно од административне поделе и граница. Постојање кохерентне мреже урбаних центара у Србији омогућило би и конзистентан развојни напредак њених функционалних региона и њене читаве територије. Овако формирана структура била би основ за даље, трансгранично и трансрегионално, повезивање са ближим и даљим просторима у Европи. Кроз рад на заједничким пројектима створили би се предуслови за увећање територијалне кохезије и адекватно активирање територијалног потенцијала ових подручја.