

**ТИПОВИ РЕГИОНА У СРБИЈИ
И ЊИХОВА ТЕРИТОРИЈАЛНА НЕУСКЛАЂЕНОСТ***

ЗОРА ЖИВАНОВИЋ¹, БРАНКА ТОШИЋ¹, ЈАСМИНА ЂОРЂЕВИЋ²

¹Универзитет у Београду – Географски факултет, Студентски трг 3/3, Београд, Србија

²Универзитет у Новом Саду – ПМФ, Департман за географију, туризам и хотелијерство,
Трг Доситеја Обрадовића 3, Нови Сад, Србија

Сажетак: Регионализација Србије, као један од инструмената чија би адекватна примена и коришћење допринели смањењу међурегионалних разлика у степену развијености, представља комплексан задатак који је само донекле окончан усвајањем већих територијалних целина Србије. Циљ рада је да укаже на проблеме у процесу регионалног планирања који проистичу из извесних непоклапања која постоје између административно територијалне поделе Републике Србије на округе и функционалних подручја регионалних центара дефинисаних Просторним планом Републике Србије из 1996, а затим функционално урбаних подручја презентованих у Стратегији просторног развоја Републике Србије 2009-2013-2020, односно у Нацрту Просторног плана Републике Србије 2010-2014-2021. године. Осим тога, рад пореди поменуте просторне целине са планским регионима за које је предвиђена израда регионалних просторних планова, односно, са статистичким макро-регионима чије дефинисање представља једно од најновијих усвојених решења Републике Србије. Указивање на наведене неусклађености које су постојале у до сада примењеним концептима регионализације, има за циљ да допринесе како квалитету планирања регионалног развоја тако и дефинисању решења која ће се односити на одређивање граница мањих, мезо-регионалних целина, као и на утврђивање надлежности оба средња нивоа управљања у нашој земљи.

Кључне речи: типови региона, неусклађеност граница, планирање, Србија

Увод

Регионализација као поступак, односно процес дизијнирања и одређивања величине и граница региона, питање је које је већ дуго у жижи интересовања стручне и научне јавности Србије. Посебно је то наглашено у савременим условима у којима су, у функцији остваривања равномерног регионалног развоја, дефинисани као приоритети децентрализација, односно полицентрични развој и, пре свега, деметрополизација Србије, кроз систематско заустављање концентрације становништва и капитала у подручју Београдског метрополитена, уз синхронизовано јачање урбаних центара у унутрашњости државне територије.

Као управљачки механизам и инструмент помоћу којег би се могли остварити наведени циљеви, односно допринети смањењу регионалних диспаратета, регионализација представља озбиљан задатак. Овом проблему је на простору Србије била посвећивана извесна пажња, а као резултат тог процеса – усвојено је пет статистичких региона, односно већих регионалних целина државне територије.

* Рад представља резултате истраживања пројекта 146010 који финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије

Класична концептуализација региона која је резултирала кроз одређени систем генерализације издвајањем три кључна типа региона потврђена је и кроз практична решења која су у различитим временским периодима фигурирала у Србији: а) Хомогени (формални, униформни) региони представљају континуиране просторне јединице, које се издвајају према изабраним обележјима и критеријумима хомогености. То могу, осим економских карактеристика да буду и природни елементи. Тако Хрватин и Перко (2009) издвајају регионалне целине Словеније на основу карактеристика рељефа.

б) Нодални (функционални, поларизацијски) региони се издвајају по принципу функционалне повезаности и међузависности које се јављају у просторној циркулацији људи, робе и информација. Утврђивање величине и граница ових подручја заснива се на више критеријума међу којима су најважније дневне миграције, о којима су наша научна знања дефицитарна (Стаменковић С., Гатарих Д. 2009).

ц) Плански или програмирани регион се формира за потребе планирања и представља територијалну јединицу над којом постоји политичка или административна контрола и где се регион јавља као *ad hoc* подручје на које се примењује одређени скуп инструмената политике развоја. За просторни план погодан је онај регион који има изражену географску и економско-социјалну хомогеност, који може да буде планска јединица, којим се може управљати и на чијем се подручју може обезбедити реализација планског документа[†].

Административни региони

Као посебно интересантан за Србију наводимо концепт административних региона. Наиме, у условима непостојања јасно дефинисаних регионалних целина у оквирима државне територије, често се регионализација поистовећује са административном поделом, што за последицу има коришћење административно дефинисаних целина у истраживањима везаним за регионалну проблематику. Уколико су административно територијалне јединице довољно велике заокружене целине, овакав начин регионализације може дати одређене резултате. Међутим, уколико ови предуслови нису испуњени, административне границе могу деловати као препрека у развоју одређених делова државне територије који припадају различитим административним јединицама, али чине регион.

Употребна вредност административних региона се повећава са укључивањем привредних и социјалних фактора приликом њиховог дефинисања, што за последицу може имати извесну оправданост евентуалног коришћења у просторном планирању, односно изједначавања са планским регионима.

Такође, предности концепта планског региона долазе до изражаја уколико постоји поклапање са одговарајућом административном поделом на територијалне јединице. Такве околности омогућавају да се лакше прати реализација донетих

[†] Постоје и детаљније поделе региона, које, такође, укључују регионе наведене према глобалној подели.

Једна од њих је типологија региона коју наводи Вришер и која обухвата шест концепата региона (Вришер, И. 1978):

1. физиогномични (природни) регион;
2. технички регион;
3. историјски, административни и статистички регион;
4. економски регион;
5. хомогени регион;
6. функцијски или нодални регион.

економских одлука као и деловање примењених инструмената и мера као развојних механизма, будући да су већ успостављени системи прикупљања и обрађивања података, односно стицања релевантних информација.

Генерално посматрано, издвајање административних целина на нашим просторима, најчешће је вршено на основу саобраћајно географских критеријума, који су у извесном смислу одражавали и економску повезаност разних делова државне територије. Административно повезивање насеља за центре којима они економски гравитирају представља заправо покушај усклађивања регионалних граница са границама функционалних подручја.

Ако пођемо од момента када је Србија стекла данашњи просторни обухват, укључивањем Војводине у своју територију, а као једна од југословенских република, можемо дефинисати неколико различитих административно територијалних подела.

Законом о називу и подели Краљевине Југославије на управна подручја из 1929. године држава је подељена на 9 бановина: Дравска, Савска, Врбаска, Приморска, Дринска, Зетска, Дунавска, Моравска и Вардарска, а њихова седишта су се налазила у: Љубљани, Загребу, Бањалуци, Сплиту, Сарајеву, на Цетињу, у Новом Саду, Нишу и Скопљу. Посебну управну јединицу чинили су градови Београд, Земун и Панчево. Приликом утврђивања бановинских граница није се тежило очувању ранијих историјских целина како бановине не би имале национални карактер. Критеријуме за одређивање бановинских граница представљали су економски и саобраћајни моменти. Бановине су даље биле подељене на срезове и општине.

Прва политичко територијална подела након Другог светског рата извршена је Општим законом о народним одборима из 1946. године. Србија је подељена на 23 округа.

Законом из 1952. године одређене су две врсте територијалних јединица: општине и срезови. Значајно смањење броја општина као последица укрупњавања резултирало је свођењем са 2225, колико их је било до тада, на 737 у коначном збиру. Оне су биле груписане у 42 округа (Лешко И., 1975). До 1966. године дошло се до броја општина у Србији који је приближно једнак данашњем. Оне су до 1974. године биле груписане у срезове. После доношења устава из 1974. године Република Србија се састојала из две аутономне покрајине, Војводине и Косова и Метохије, а Централна Србија била је подељена на девет међуопштинских регионалних заједница.

Године 1992. установљена је данас важећа административно територијална поделе Србије на 29 округа и Град Београд, као посебно издвојену целину. Окрузи нису предвиђени уставом, немају инструменте и институције регионалног нивоа управе, већ представљају подручне центре преко којих министарства и посебне организације обављају одређене послове. Законом о територијалној организацији Републике Србије (2007) наша држава добила је 24 територијалне јединице са статусом града и 150 општина.

Најзад, усвојеном поделом на статистичке регионе 2010. године, Србија је подељена на пет већих територијалних целина: Град Београд, Војводину, Косово и Метохију, Шумадију и западну Србију, и Источну и јужну Србију. С обзиром да је дефинисање административних целина вршено у циљу омогућавања квалитетнијег управљања државом, односно у циљу приближавања европским стандардима регионализације, а на основу критеријума који нису обухватили све релевантне карактеристике посматраних подручја, ни окрузи а ни статистички региони не могу се поистовећивати са одговарајућом регионалном поделом Србије.

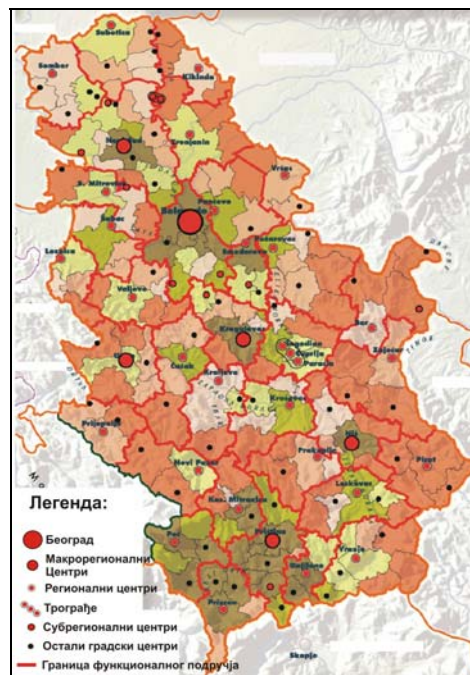
Међутим, у нашим условима ће се до окончања и утемељења регионализације административно територијална подела на управне округе узимати као основа у планирању регионалног развоја, иако овако дефинисане просторне целине свакако не одговарају захтевима једне сврсисходне регионализације која би уважила све

релевантне критеријуме у настојању да државну територију организује издвајањем региона као основних управних, економских и функционалних јединица. Али, то оправдавају практични разлози, а пре свега везаност досадашње развојне политике и информационе основе за овај начин територијалне поделе која постоји већ готово две деценије.

Покушаји у правцу одређивања функционалне регионализације су постојали и у коначном облику су презентовани у националним планским документима дефинисањем функционалних – нодалних подручја.

Функционални региони

Функционални региони највише одговарају потребама просторног – регионалног планирања, јер се природни и друштвени фактори интегрално третирају, а примена тог критеријума увела је у просторно планирање градске регионе. Регионално планирање третира развој у систему и према спољнем окружењу, што је карактеристика и функционалног – нодалног региона. Регионалним планирањем поставља се темељна димензија регионалне политике развоја на урбаној димензији, а урбана димензија у функционалном региону је први елемент идентификације и функционисања нодалног система. Регионално планирање проучава међуодnose у систему и на њима заснива пропорције плана, а међусобни односи су део дефиниције функционалног система.



Карта 1. Функционална подручја, дефинисана ППРС (1996)

На основу критеријума:

- значај и улога града као центра у мрежи насеља
- значај и улога града као центра развоја

- рационални прагови функција и максимални допустиви радијус гравитационе зоне
- ниво друштвено економске развијености делова територије Србије
- морфолошки склоп терена и услови за повезивање ужих просторних целина
- правци и зоне традиционалних веза градова и насеља у околном простору
- принципи уједначења дистрибуције регионалног развоја

у Просторном плану Републике Србије (1996) издвојена су 34 функционална подручја (20 у Централној Србији, 8 у Војводини и 6 на Космету), са регионалним центром или центром вишег реда као центром датог подручја, који својим функцијама покрива територије три или више општина, са најмање 150.000 становника, односно најмање 100.000 становника за центре у приграничном или популационо стагнантном подручју.

Табела 1 - Модел функционално урбаних подручја/региона Србије, 2009. године

Центар функционално урбаног подручја	Општине у саставу ФУП-а	Значај ФУП-а
Београд	Стара Пазова, Опово, Пећинци, Панчево, Инђија, Рума	МЕГА
Чачак	Лучани	национални
Јагодина	Ђуприја	регионални
Кикинда	Нови Вечеј, Нова Црња	регионални
Крагујевац	Кнић, Баточина, Рача	национални
Краљево	Врњачка Бања	национални
Крушевац	Ћићевац, Александровац	национални
Лесковац	Лебане, Власотинце, Бојник	национални
Лозница	Мали Зворник, Крупањ	национални
Ниш	Дољевац, Меровина, Гацин Хан, Житорађа	међунар.
Нови Пазар	Рашка, Тутин	национални
Нови Сад	Сремски Карловци, Темерин, Беочин, Жабал, Бачки Петровац, Ириг, Инђија, Врбас, Србобран, Бачка Паланка, Тител	међунар.
Панчево	Ковин, Ковачица, Опово, Алибунар	национални
Пирот	Димитровград	регионални
Пожаревац	Мало Црниће, Жабари	регионални
Шабац	Владимирци, Богатић	национални
Смедерево	Велика Плана	национални
Сомбор	Апатин	национални
Сремска Митровица	Шид	национални
Суботица	Кањижа, Бачка Топола	национални
Ужице	Чајетина, Пожега	национални
Ваљево	Мионица	регионални
Врање	Владичин Хан, Бујановац	национални
Вршац	Планиште	регионални
Зајечар	Зајечар	регионални
Зрењанин	Житиште, Жабал, Сечањ, Нова Црња, Нови Бечеј	национални

Извор: Стратегија просторног развоја Републике Србије 2009-2013-2020, Географски факултет, радна свеска.

Приликом дефинисања функционалних подручја урбаних центара у Просторном плану Републике Србије нису дефинисане и територијалне, односно функционалне компетенције урбаних центара, док су њихова функционална подручја издвојена арбитрарно према територијалним границама општина, а не на основу демографских, социоекономских, просторних и функцијских компоненти и

индикатора. Дневне миграције становништва нису коришћене за утврђивање обухвата функционалних подручја урбаних центара (Тошић Д., Невенић М., 2007).[‡]

У оквиру рада на Стратегији просторног развоја Републике Србије 2009-2013-2020. обрађене су и дневне миграције које су у комбинацији са критеријумима који су се односили на демографску величину, степен урбанизације итд. дали резултате који су презентовани у табели 1.

Плански региони

Просторним планом Републике Србије из 1996. године као планом највишег реда, дефинисани су плански региони за које је требало да буду урађени регионални просторни планови[§]:

- АП града Београда
- Колубара, Мачва и Подриње
- Подунавље и Браничево
- Поморавље и Шумадија
- Тимочка крајина
- Понишавље и Топлица
- Јужна Морава
- Западна Морава и Пештер
- Златиборско-Златарски регион
- Јужни Банат
- Средњи и Северни Банат
- Јужна Бачка и Срем
- Северна Бачка

Плански региони, подручја за која ће се доносити регионални просторни планови су издвојени на основу постојеће мреже регионалних центара (1 до 4 у сваком региону) и њихових функцијских зона, односно груписањем функционалних подручја (истовремено, функционално подручје је и планска јединица нижег реда у оквиру подручја за која ће се доносити регионални просторни планови). У оквиру овако дефинисаних просторних јединица углавном су већ били изражени интереси и циљеви за решавање заједничких економских, социјалних и развојних проблема или је процењено да постоје повољни услови за њихов међусобно повезан и усклађен развој.

До доношења закона из 2003. започета је израда два регионална просторна плана, и то:

- За Колубарски округ 2002. године је донет Регионални просторни план подручја погођеног земљотресом. Његов обухват поклапа се са границама административно дефинисаног округа кога чини 6 општина: Ваљево, Мионица, Уб, Лајковац, Осечина и Љиг. ("Службени гласник РС", 70/02 Институт за архитектуру и урбанизам Србије),
- Регионални просторни план административног подручја Београда, на захтев РАПП донела је Скупштина града 2004. године. Његов просторни обухват поклапа се са границама административно дефинисаног подручја града Београда кога је чинило 16 општина. ("Службени лист града Београда", 10/04), ЈУП Урбанистички завод Београда).

[‡] У Просторном плану Републике Србије издвојени су и макрорегиони као подручја могућег утицаја 6 дефинисаних макрорегионалних центара. Међутим, како је највећи број примедби и неслагања испољен управо око предложених макрорегиона – највише у вези са границама утицаја Београда као центра државног и међународног значаја (Максин-Мићић М., Јокић В., Крунић Н. 2009) овом приликом неће бити разматран њихов просторни однос према функционалним подручјима, односно административним и планским регионима (детаљније о томе видети у Вељковић А., (1998).

[§] У Централној Србији се они поклапају са бившим међуопштинским регионалним заједницама

У одредбама члана 20. споменутог Закона, као и члана 17. новог Закона о планирању и изградњи из 2009. године се каже: „Регионални просторни план доноси се за територију аутономне покрајине, подручје града Београда, као и за подручја просторних јединица величине NUTS 2 и NUTS 3.“ Међутим, без обзира на непостојање дефинисаних статистичких региона нивоа NUTS 3 приступило се изради регионалних просторних планова: Јужног Поморавља (обухвата два управна округа Јабланички и Пчињски) и Тимочке крајине (обухвата округе Борски и Зајечарски) као најнеразвијенијих подручја Србије.

Према Нацрту ППРС (2010) до краја 2012. године потребно је донети регионалне просторне планове за:

- Пчињску и Јабланичку област;
- Борску и Зајечарску област;
- Топличку, Нишавску и Пиротску област;
- Подунавску и Браничевску област;
- Шумадијску, Поморавску, Рашку и Расинску област;
- Мачванску и Колубарску област;
- Златиборску и Моравичку област;

Осим тога, биће урађени, односно иновирани регионални просторни планови за АП Војводину и Регион Београд. За АП Косово и Метохија радиће се документ у виду стратегије просторне интеграције српских енклава као оквир за израду просторних планова српских општина.

У складу са наведеним поставкама ППРС (2010), Републичка агенција за просторно планирање је покренула израду још неколико регионалних просторних планова, од којих је већ одобрена израда два планска документа:

- Понишавље и Топлица (Нишавски, Топлички и Пиротски округ) и
- Колубара и Мачва (Колубарски и Мачвански округ)

Такође, Скупштина Аутономне покрајине Војводине је донела одлуку о изради Регионалног просторног плана АП Војводине.

Статистички региони

Eurostat, у оквиру Европске комисије ЕУ, је дефинисао Номенклатуру територијалних статистичких јединица – NUTS у циљу обезбеђивања јединствене и једнообразне регионалне статистике. Овом номенклатуром свака држава-чланица је подељена на неколико NUTS 1 региона (3-7 милиона становника); сваки од њих дели се на NUTS 2 регионе (800.000-3 милиона становника) који се, опет, деле на NUTS 3 регионе (150.000-800.000 становника). Ова административна подела/номенклатура базирана је на објективним критеријумима (број становника, величина територије, БДП по глави становника) на основу којих се одређује и подобност за добијање помоћи из Структурних и других фондова као инструмената преко којих се реализују циљеви регионалне политике Европске Уније. Стога је препоручено да свака држава која претендује на чланство у Европској Унији уведе NUTS номенклатуру.

Одређење статистичких територијалних јединица – статистичких региона (NUTS 2) Србије, чији је просторни обухват први пут званично презентован у документу под називом „Визија, циљеви и концепција просторног развоја Републике Србије“, који представља резултате активности у оквиру прве фазе рада на доношењу Стратегије просторног развоја Републике Србије 2009-2013-2020. године, заснива се на раније стеченим искуствима и територијалној организацији Србије, као и предлозима изнетим од стране компетентне стручне јавности.

Као основни критеријум за одређење граница статистичких региона узет је број становника и постојећа административна подела државне територије. Усвојених

пет (NUTS 2) региона испуњавају услове да се третирају као економски региони, не само због привредне и географске заокружености унутар државе, већ и стога што располажу довољно великим природним и људским потенцијалом, а то им омогућује стварање јачих жаришта и диверзификацију економских активности, као основе за одговарајућу друштвену инфраструктуру, односно целину мултидимензионалног развоја (Стратегија просторног развоја Републике Србије 2009-2013-2020, Републички завод за развој, радна свеска).

С обзиром да је крајњи циљ формирања статистичких региона коришћење средстава структурних и других фондова Европске Уније, формирање економски и функционално заокружених целина допринеће њиховој конкурентности. Такође, напомињемо да је приликом дефинисања ових региона било важније испоштовати његову функционалну целовитост него и број становника. У прилог овоме иде и чињеница да дефинисани максимум и минимум броја становника, многе државе Европске Уније нису у потпуности испоштовале управо у намери да не наруше функционалну заокруженост подручја и њиме његову економску снагу (Гајевић В. 2009). У сваком случају, наведене чињенице треба узети у обзир у даљем процесу регионализације Србије, не само кад је реч о одређивању граница, него и дефинисању суштинских надлежности средњег нивоа управљања, што би у потпуности оправдало постојање тих територијалних јединица. Осим константног преиспитивања валидности поделе Србије на статистичке регионе, Србији, дакле, предстоји и подела на мање територијалне сегменте, односно NUTS 3 регионе, која би требало да изнедри решења која ће задовољавати и функционалне критеријуме регионализације.

Административно - функционално – планска регионална неусклађеност

Проблематичност регионалног нивоа у Србији потврђује и присутна неусаглашеност административне поделе државне територије са, условно речено, функционалном регионализацијом, односно подручјима за која је била предвиђена израда регионалних просторних планова.

Најпре ће бити указано на извесна непоклапања која постоје између административно територијалне поделе државе на округе и функционалних подручја дефинисаних Просторним планом Републике Србије из 1996. године (у даљем тексту *План*), која се јављају као последица различитих примењених критеријума, односно различитих циљева и сврхе у које је територијална диференцијација простора вршена. Поред 18 округа на подручју Централне Србије и Војводине чије границе апсолутно одговарају границама функционалних подручја, постоји изванредан број примера у којима наведена подударност не постоји:

- Краљево као центар Рашког округа којем припадају општине: Врњачка Бања, Рашка, Нови Пазар и Тутин, у оквиру свог функционалног подручја има само прве две наведене општине, док је Нови Пазар центар функционалног подручја у чијем саставу су још и Тутин и Сјеница.
- Мачвански округ, којег чини 8 општина, подељен је у два функционална подручја са центрима у Лозници, односно Шапцу.
- Златиборски округ је подељен на два функционална подручја. Једно чини: Нова Варош, Прибој и Пријепоље, са центром у Пријепољу, а друго - остале општине округа, са центром у Ужицу.
- Функционално подручје Новог Сада обухватило је и општине: Инђија, Ириг и Стара Пазова, које по административно територијалној подели нису у саставу Јужно бачког округа.

- Општине Северно банатског округа само делом припадају функционалном подручју Кикинде, док општине: Кањижа, Сента и Ада гравитирају Суботици.
- У оквиру Јужно банатског округа дефинисана су два функционална подручја, са центрима у Панчеву и Вршцу.

Основна методолошка разлика овако дефинисаних функционалних подручја у односу на функционално урбана подручја предложена у Стратегији просторног развоја Србије 2009-2013-2020. године (у даљем тексту *Стратегија*) јесте у намери да њима буде покривена читава републичка територија. Насупрот томе, ФУП-овима је према *Стратегији* покривено свега 60 % простора државе, при чему:

- се границе административног и функционалног подручја Београда не поклапају, па МЕГА** Београда у великој мери превазилази ту неусклађеност обухватајући и општине: Стара Пазова, Опово, Пећинци, Панчево, Инђија и Рума.
- Функционално урбано подручје Кикинде обухвата општине Нови Бечеј и Нова Црња која су у саставу Средње-банатског округа са центром у Зрењанину. Предлог дат у *Плану* такође је општину Нова Црња третирао као део функционалног подручја Кикинде.
- ФУП Ниша, поред општина које су и у саставу његовог функционалног подручја дефинисаног *Планом*, обухвата и Житорађу, административни део Топличког округа и саставни део функционалног подручја Прокупља (анализа дневних миграционих система на нивоу насеља указује на исправност решења датог у *Стратегији*: двоструко је обимнији дневни миграторни контингент упућен са подручја ове општине ка Нишу у односу на Прокупље)
- ФУП Новог Пазара обухвата и Рашку, која је административно и према функционалним подручјима *Плана* упућена на Краљево (анализа дневних миграционих система и у овом случају указује на исправност решења датог у *Стратегији*: чак је десетоструко већи дневни миграторни контингент упућен са подручја ове општине ка Новом Пазару у односу на Краљево).
- ФУП Новог Сада разликује се од његовог функционалног подручја само по томе што му не припада општина Стара Пазова (у саставу је МЕГА Београда)

Такође, постоји несклад између планских региона дефинисаних у *Плану* и оних чија је израда (фаза одлуке) тренутно актуелна:

Планом је предвиђена израда Регионалног просторног плана за подручје које би обухватило Поморавски и Шумадијски округ. Међутим, у Републичкој агенцији за просторно планирање је донета одлука о изради Регионалног просторног плана Браничевског, Подунавског и Поморавског округа као целине.

Централни регион, који, поред Шумадијског обухвата и Моравички, Расински и Рашки округ, је још једна целина за коју се очекује израда планске документације на регионалном нивоу а који није у складу са предлозима *Плана*. Наиме подручје Западне Мораве и Пештера (Моравички, Расински и Рашки округ), је било предвиђено као посебан плански регион.

Не смемо previdети ни извесну неусклађеност која постоји у оквиру решења датих у самом Просторном плану Републике Србије из 1996. Наиме, функционална подручја регионалних центара, као системи сложених веза између града и околног подручја, не уклапају се у целини у територије планских региона у два случаја:

- Планском региону Средњег и Северног Баната прикључени су знатни делови функцијске зоне Суботице, највећег града у Северној Бачкој. То су делови који се

** МЕГА – Европска метрополитенска подручја раста/развоја

налазе са друге стране Тисе, природне границе између ове две велике целине Војводине (Бачке и Баната).

- Златиборско-златарском планском региону (којег чине два функционална подручја, са центром у Пријеполу и у Ужицу) је припојена територија општине Сјеница, која припада функционалном подручју Новог Пазара, али је у саставу Златиборског округа (Вељковић А. 1998).

Анализа односа административно устројене поделе на округе и планских региона (како оних дефинисаних *Планом*, тако и тренутно актуелних), па и усвојених статистички дефинисаних региона Србије (NUTS 2) дозвољава закључак о високом степену усаглашености која се огледа у константном уважавању окружних граница. Наиме, целовитост окружног подручја ни у једном случају није нарушена, што указује на неизбежна неслагања у односу према функционално дефинисаним подручјима.

Узимање окружних, па чак и општинских граница арбитрарно, као *a priori* неприкосновених, свакако нема довољно оправдања без накнадне потврде у евенталним резултатима релевантних демографских, социоекономских, просторних и функцијских компоненти и индикатора (међу којима се као најважније могу издвојити улазне дневне миграције обрађене на насељском нивоу).

Закључак

Уз постојање различитих схватања регионализације, као и метода и техника на основу којих вршимо издвајање, илузорна је било каква помисао да је, код садашњег нивоа развоја научно-теоријске мисли, могуће доћи до универзалних региона, које би свестрано одговарале и имале идеалне особине употребљиве за све намене. Међутим, неопходно је међу различитим критеријумима и методама регионализације изабрати најподеснији за посматрану територију и сврху за коју се обавља.

Уважавајући постојање свести о значају проблема регионализације, која је све присутнија у савременим развојним условима у којима Србија крчи себи пут ка Европи, после низа оспоравања предложених подела на веће регионалне целине - до решења се ипак дошло. Да ли је то права подела – показаће време. Ако је реч о статистичким регионима, као већим територијалним целинама, не би требало покретати питања везана за њихову функционалност, нити за оправданост израде планских докумената на том нивоу. Основа за статистичку регионализацију налази се у усклађивању државног система са регионалном статистиком ЕУ, затим у дефинисању развојних програма за неразвијене регионе, као и у дефинисању оквира за будућу регионалну политику Србије.

Основу за регионални, као средњи ниво управљања у Србији, налазимо у функционалном подручју регионалних центара, као градова, претежно, средње величине. Ако би такве територијалне јединице одговарале европском нивоу NUTS 3, онда би се испуњавањем спољних, демографских, захтева у исто време остварили и кључни критеријуми за дефинисање таквих региона као планских. Тај регион треба схватити као територијалну јединицу у којој ће се „артикулисати заједнички проблеми, интереси и пројекти локалних заједница“, ... лакше и потпуније активирати расположиви ресурси, омогућити већа технолошка и економска димензионираност капацитета и постићи потпунија заступљеност друштвене инфраструктуре и њен рационалнији територијални размештај“ (ППРС-нацрт, 2010). Добијањем својих надлежности мезо-региони ће представљати средњи систем управљања, између националног и локалног, чиме ће на прави начин представљати инструмент за уравнотежен и полицентричан развој Србије. При томе треба предвидети чињеницу да

ће се таква подручја уклопити у границе постојеће, већ дефинисане, макрорегионалне поделе Србије.

Полазна основа за налажење решења за просторни модел мезо-региона у Србији треба да буду (Вельковић А. 1998):

- функцијска подручја регионалних центара, при чему су, осим улазних дневних миграната, као квантитативног показатеља, услужне делатности потребан и довољан квалитативан показатељ за издвајање нодалних јединица различитог хијерархијског и просторног значаја,
- подручја код којих су изражени истоветни економски, социјални, демографски и развојни проблеми, као и проблеми у нерационалном коришћењу простора, у активирању и експлоатацији заједничких геопотенцијала, инфраструктуре итд., односно подручја са еквивалентним или заједничким интересима;
- подручја чије ће границе задовољити, како критеријуме административне тако и функционалне регионализације односно регионалног планирања (усаглашавање просторног обухвата);
- просторна усклађеност и административна уклопљеност свих нивоа функционалних просторних јединица.

Литература

- Вельковић, А. (1998). Типови региона и њихова примена у просторном планирању; *Посебна издања Географског института „Јован Цвијић“ САНУ, књ.53. „Географска структура и регионализација Србије II“*, Београд (стр. 1-30).
- Вришер, И. (1978): *Регионално планирање*. Младинска књига, Љубљана.
- Гајевић, В. (2009). Номенклатура територијалних јединица за статистику – могућности примене у Србији. У *„Регионални развој, просторно планирање и стратешко управљање“*. ИАУС, Београд (стр. 439-450).
- Живановић, З. (2008). *Значај Београда у регионалном развоју Србије*. Географски факултет; Београд.
- Лешко, И. (1975): Стабилизација политичко-територијалне подјеле и организације у СФР Југославији, *Географски гласник бр: 36/37*, Загреб.
- Hrvatин, М. и Perko D. (2009). Suitability of Hammond's method for determining landform units in Slovenia. *Acta geographica Slovenica*, 49-2, DOI: 10.3986/AGS49204 UDC: 911.2:551.43(497.4), 343-366.
- Максин-Мићић, М., Јокић, В. и Крунић, Н. (2009). Процена остваривања пропозиција о систему урбаних центара у Просторном плану Републике Србије; У *Неки аспекти одрживог просторног развоја Србије*; ИАУС; Београд.
- Стаменковић, С. и Гатарић, Д. (2009). Београд – унутарградска дневна кретања радне снаге, ученика и студената. *Гласник Српског географског друштва*, 84 (2), 65-72.
- Тошић, Д. и Невенић, М. (2007): Дневни урбани системи – просторни израз дневне миграције становништва, *Демографија, књ. IV*, 163-176.
- Просторни План Републике Србије (1996); *Карта бр. 12 : Могућа подручја утицаја макрорегионалних центара*. Београд, Институт за архитектуру и урбанизам Србије.
- Стратегија просторног развоја Републике Србије 2009-2013-2020*. Београд: Министарство животне средине и просторног планирања, Републичка агенција за просторно планирање.
- Просторни план Републике Србије 2010-2014-2021*. нацрт, Београд: Министарство животне средине и просторног планирања, Републичка агенција за просторно планирање.
- *** (2005) *Закон о државној управи*, Београд: Службени гласник 79-05, 2005.
- *** (2007) *Закон о територијалној организацији Републике Србије*, Београд: Службени гласник 129-07.

REGIONAL TYPES IN SERBIA AND THEIR TERRITORIAL INCONSISTENCY

ZORA ŽIVANOVIC¹, BRANKA TOŠIĆ¹, JASMINA DJORDJEVIĆ²

¹University of Belgrade-Faculty of Geography, 3/3 Studentski trg, Belgrade, Serbia

²University of Novi Sad - Faculty of Natural Sciences, Department of Geography, Tourism and Hotel Management, Trg D. Obradovića 3, Novi Sad

Abstract: Regionalization of Serbia, as an instruments whose adequate use would contribute to a decrease in interregional differences in development of certain parts, represents a complex task, which is only to some extent finished by adopting bigger territorial parts in Serbia. This work is made for the purpose of presenting the problems with regional planning process deriving from inconsistency which exists between administrative territorial organization into districts of the Republic of Serbia and functional areas of regional centers defined by The Spatial Plan of the Republic of Serbia, issued in 1996, then functional urban areas presented in The Strategy of Spatial Development of the Republic of Serbia in 2009-2013-2020 and in The Draft Law of Spatial Plan of the Republic of Serbia in 2010-2014-2021. Moreover, the work compares the above mentioned spatial areas with planned regions, for which the drawing up of regional spatial plans is scheduled, namely with statistical macroregions, whose defining is one of the recently adopted decisions in the Republic of Serbia. The aim of pointing out to the above mentioned inconsistency in so far used concepts of regionalization, is to contribute to the quality of regional planning of development, as well as to finding solutions which would refer to establishing borders of smaller, meso-regional totalities, and also to the determination of authorities of both middle levels of administration in our country.

Key words: regional types, inconsistency of borders, planning, Serbia.

Introduction

Regionalization as a method, i.e. the process of designation and establishing the size and borders of a region, is the question that has been the focus of the experts and scientists in Serbia for a long time. It is specially emphasized in modern conditions. The priority of those modern conditions (with the aim to create consistent regional development) are decentralization, i.e. policentric development and, above all, demetropolization of Serbia, through sistematic impeding of population and capital in the metropolitan area of Belgrade, with synchronized strenghtening strengthening of urban centers in the state territory provinces.

As steering mechanism and instrument for fulfilling the above mentioned aims, namely for decreasing of regional disparity, regionalization is a serious task. This problem has been serously taken into consideration in Serbia. As a result, five statistical regions, i.e. bigger regional totalities of the state territory have been adopted.

The classical regional conceptualization which resulted through a certain system of generalization by separating three crucial types of region, has been confirmed through practical solutions which are figured in Serbia in different time periods:

a) homogeneous (formal, uniform) regions are consistent spatial units, which stand out according to the chosen characteristics and criteria of homogeneousness. That could be, beside the economic characteristics, natural elements. Thus, Hrvatin and Perko (2009) point out regional areas of Slovenia on the basis of relief characteristics.

b) Nodal (functional, polarization) regions stand out on the principle of functional coherency and interdependence occurring in spatial circulation of people, goods and information. Determination of the size and borders of these areas is based on more then one criteria. The most important criteria are daily migrations. There is a

lack of scientific knowledge on this topic in Serbia. (S. Stamenković, D. Gatarić 2009)

c) Planned or programmed region is being formed for the planning needs and represents territorial unit under political and administrative supervision, where the region appears to be hoc area under a certain set of instruments of political development. Suitable for the spatial plan is the region with expressive geographic and socio-economic homogeneity, which can be planned unit, supervised and has suitable area for realization of planned document.¹

Administrative regions

As particularly interesting for Serbia, we mention administrative regional draft outline. Namely, because of the absence of clearly defined regional totalities within the state territory, the regionalization is often identified with administrative classification. Consequently, administratively defined areas are being used in researches related to regional problems. If the administrative territorial units are big enough, this way of regionalization will give certain results. However, if these preconditions are not fulfilled, administrative borders can appear to be an obstacle in development of certain parts of state territory. It refers to the parts which belong to different administrative units, but represent a region.

The utility value of administrative increases with economic and social factors while they are defined. Consequently, there can appear a certain justification of possible use in spatial planning, namely equalizing with planned regions.

Also, the advantages of draft outline of planned region come to the fore if they match with appropriate administrative division into territorial units. Those circumstances enable easier following of adopted economic decisions, as well as activities of applied instruments and measures as development mechanisms, as the systems of gathering and processing data, namely gathering relevant information.

Generally observed, the division of administrative units in our country is usually established on the basis of traffic geographical criteria, which in a certain sense maintained economic links between different parts of state territory. Administrative linking of settlements with the centers to which they economically gravitate is an attempt of coordination of regional borders with the borders of functional areas.

If we start from the moment when Serbia has got a current territory, by including Vojvodina, and as one of the Yugoslav Republics, we can define several different administrative territorial divisions.

According to the law of the name and division of the Kingdom of Yugoslavia into governing areas in 1929, the state was divided into 9 regional units: the Drava, the Sava, the Vrbas, the Littoral, the Drina, the Zeta, the Danube, the Morava, the Vardar, with their capitals in Ljubljana, Zagreb, Banja Luka, Split, Sarajevo, Cetinje, Novi Sad, Nis and Skoplje. Particular administrative units were Belgrade, Zemun and Pančevo. While establishing borders of the regional units, the aim was not to maintain previous historical

¹ There are more detailed region divisions, which also include regions established by general division. One of them is the typology of the region which is stated by Vrišer, and which includes six concepts of regions (Vrišer, I. 1978):

1. physiognomical (natural) region;
2. technical region;
3. historical, administrative and statistical region;
4. economic region;
5. homogenous region;
6. function and nodal region.

totalities, so that the regional units would not acquire national character. Furthermore, the regional units were divided into administrative districts and municipalities.

The first political and territorial division after The Second World War was carried out according to the general law of the national committee in 1946. Serbia was then divided into 23 districts.

According to the Law from 1952, two types of territorial units were defined: municipalities and administrative districts. Considerable decreasing of a certain number of municipalities, as a consequence of enlargement, resulted in 737 out of 2 225 municipalities. They were arranged in 42 districts (I. Lesko 1975). By the year 1966, a number of municipalities in Serbia were approximately equal to the number of them nowadays. By the year 1974, they were divided into administrative districts.

After The Law had passed in 1974, the Republic of Serbia consisted of two autonomous regions Vojvodina and Kosovo and Metohija, and Central Serbia was divided into 9 intermunicipal regional communities.

In 1992, Serbia was administratively and territorially divided into 29 districts and the City of Belgrade, as especially divided entity. The districts were not provided for in the Constitution, and they do not have instruments and institutions at administrative regional level. On the contrary, they represent regional centers, through which the government and special organizations perform certain duties. According to the Territorial Organization Law of Republic of Serbia (2007), our country has 24 territorial units with the city status and 150 municipalities.

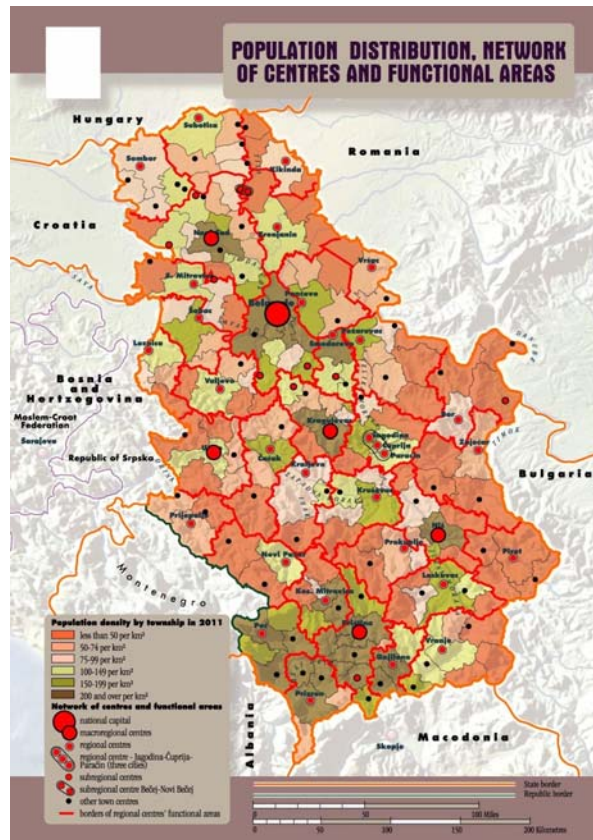
Finally, by the adopted division to statistic regions in 2010, Serbia is divided into five bigger territorial areas: The City of Belgrade, Vojvodina, Kosovo and Metohija, Šumadija and Western Serbia, and Eastern and Southern Serbia. Having taken into consideration that defining administrative areas has been done in the purpose of better state government, i.e. with the aim of approaching demands of the European Union regionalization standards, and on the basis of criteria which do not encompass all relevant characteristics of observed areas, the districts as well as statistical region cannot be identified with the appropriate regional division of Serbia.

However, in our conditions, until the regionalization is finished and founded, administrative and territorial division into districts is going to be the basis of regional development plans, even though spatial units defined in this manner do not suit the requirements of a comprehensive regionalization, which would take into account all relevant criteria in order to organize state territory by establishing regions as basic administrative, economic and functional units. It is justified by practical reasons, above all, by the connection between development policy and information basis for the territorial division, which has been in existence for almost two decades.

Efforts in the direction of establishing functional regionalization have existed and have been presented in their final shape in national planned documents, by defining functional and nodal areas.

Functional regions

Functional regions are the most suitable for the requirements of spational and regional planning, due to integral treatment of natural and social factors. The application of that criterium has introduced city regions to spatial planning. Regional planning is related to the development of a system and environment. That is, also, the characteristics of functional and nodal region. Thorough dimension of regional politics of urban development is established by regional planning, urban dimension in a functional region being the first element of identification and functioning of nodal system. Regional planning analyses interrelationships in the system and that way establishes plan proportions. Those interrelationships are a part of a functional system definition.



Map 1. Functional areas, according to Spatial Plan of the Republic of Serbia (1996)

On the basis of the following criteria:

- the importance and the role of a city as the center of a settlement network
 - the importance and the role of a city as the center of development
 - rational threshold of functions and maximum permissible radius of gravitational zone
 - the level of social and economic development of Serbian territorial parts
 - morphological structure of terrain and conditions for connecting constricted spatial areas
 - directions and zones of traditional links between cities and settlements in the surrounding area
 - the principles of equalization of regional development distribution,
- according to Spatial Plan of the Republic of Serbia (1996), there are 34 functional areas (20 in Central Serbia, 8 in Vojvodina and 6 in Kosmet) with regional center or the center of higher order as the center of particular area, which covers territory of three or more municipalities, with the least 150 000 inhabitants, i.e. the least 100 000 inhabitants for the centers in border or population stagnant area.

When functional areas of urban centers were defined in Spatial Plan of the Republic of Serbia, that did not refer to territorial, i.e. functional fields of urban centers, while their functional areas were distinguished arbitrarily, according to the municipality territorial borders. The functional areas were not distinguished on the basis of demographic, socio-economic, spatial, and functional components and indicators. Daily migrations were

not used for establishing the domain of functional areas of urban centers (Tošić D., Nevenić M., 2007).²

Within the framework of Strategic Spatial Development of the Republic of Serbia 2009-2013-2020, daily migrations, combined with the criteria which relates to demographic size, the degree of urbanization etc., have been processed. It gave the results presented in the following table.

Table 1 – Model of functional urban areas/regions in Serbia, 2009

Center of functional urban area (FUA)	Municipalities included in FUA	Status of FUA
Belgrade	Stara Pazova, Opovo, Pećinci, Pančevo, Indija, Ruma	MEGA
Čačak	Lučani	national
Jagodina	Čuprija	regional
Kikinda	Novi Bečej, Nova Crnja	regional
Kragujevac	Knić, Batočina, Rača	national
Kraljevo	Vrnjačka Banja	national
Kruševac	Čičevac, Aleksandrovac	national
Leskovac	Lebane, Vlasotince, Bojnik	national
Loznica	Mali Zvornik, Krupanj	national
Niš	Doljevac, Merošina, Gadžin Han, Žitorada	international
Novi Pazar	Raška, Tutin	national
Novi Sad	Sremski Karlovci, Temerin, Beočin, Žabalj, Bački Petrovac, Irig, Indija, Vrbas, Srbobran, Bačka Palanka, Titel	international
Pančevo	Kovin, Kovačica, Opovo, Alibunar	national
Pirot	Dimitrovgrad	regional
Požarevac	Malo Crniće, Žabari	regional
Šabac	Vladimirci, Bogatić	national
Smederevo	Velika Plana	national
Sombor	Apatin	national
Sremska Mitrovica	Šid	national
Subotica	Kanjiža, Bačka Topola	national
Užice	Čajetina, Požega	national
Valjevo	Mionica	regional
Vranje	Vladičin Han, Bujanovac	national
Vršac	Plandište	regional
Zaječar	Zaječar	regional
Zrenjanin	Žitište, Žabalj, Sečanj, Nova Crnja, Novi Bečej	national

Source: Strategy of spatial development of the Republic of Serbia 2009-2013-2020, The University of Belgrade, The Faculty of Geography

² According to the Spatial Plan of the Republic of Serbia, there are also macroregions as the areas exposed to the potential influence of 6 defined macroregional centers. However, as the most remarks and disagreements have been manifested when it comes to suggested macroregions, predominantly related to the borders which are affected by Belgrade, as the center of state and international importance (Maksin-Micic M., Jokic V., Krunic H. 2009), their spatial relation toward functional areas, i.e. administrative and planned regions, is not going to be considered herein (for details see Veljkovic A., 1998).

Planned regions

According to Spatial Plan of the Republic of Serbia from 1996, as the plan of the highest order, planned regions, for which regional spatial plans should be established, are defined:³

- Administrative area of the city of Belgrade
- Kolubara, Mačva and Podrinje
- Podunavlje and Branicevo
- Pomoravlje and Šumadija
- Timočka Krajina
- Ponišavlje and Toplica
- South Morava
- West Morava and Pešter
- Zlatibor and Zlatar District
- South Banat District
- Middle and North Banat District
- South Bačka and Srem
- North Bačka

Planned regions (the areas for which the regional spatial plans are going to be established) are distinguished on the basis of existing network of regional centers (1 to 4 in every region) and their function, i.e. by grouping of functional areas (at the same time, functional area is a planned unit of low order within the area of concern for the regional spatial plans. Within spatial units defined in this manner, the interests and objectives for solving common economic, social and development problems have been announced or it has been estimated that there are suitable conditions for their interrelated and coordinate development.

Until adopting the law in 2003, the drawing up of two regional spatial plans had been started:

- For Kolubara District, Regional spatial plan of the area affected by the earthquake was adopted in 2002. Its domain matches the borders of administratively defined district, which consists of six municipalities: Valjevo, Mionica, Ub, Lajkovac, Osecina and Ljig. ("Official Gazette PC", 70/02 The Institute for Architecture and Urbanism of Serbia),
- Regional spatial plan of administrative Belgrade area, adopted in 2004 by the Assembly of the City of Belgrade on the request of Republic Agency for Spatial Planning of the Republic of Serbia. Its spatial domain matches the borders of administratively defined area of the city of Belgrade, which consists of 16 municipalities. ("Official Journal of the city of Belgrade", 10/04), JUP Institute of Urbanism Belgrade).

The provision of Article 20 of the above mentioned Law, as well as Article 17 of the new Law on planning and construction from 2009, states: "Regional spatial plan is adopted for the territory of the province, the City area of Belgrade, as well as the areas of spatial units NUTS 2 and NUTS 3." Nevertheless, regardless of the lack of defined statistical regions on the level NUTS 3, the regional spatial plans of the following areas have been drawing up: South Pomoravlje (it consists of two administrative districts, Jablanica District and Pčinja District) and Timočka krajina (which consists of Bor District and Zaječar District). These areas are considered to be the least developed in Serbia.

According to the Draft Law Spatial Plan of the Republic of Serbia (2010), until the end of 2012, it is necessary to draw up regional spatial plans for:

- Pčinja and Jablanica Districts;

³ They match former intermunicipality regional communities in Central Serbia

- Bor and Zaječar Districts;
- Toplica, Nišava and Pirot Districts;
- Podunavlje and Braničevo Districts;
- Šumadija, Pomoravlje, Raška and Rasina Districts;
- Mačva and Kolubara Districts;
- Zlatibor and Morava Districts;

Moreover, regional spatial plans for AP Vojvodina and Belgrade region are going to be drawn up, i.e. innovated. The document as strategy of spatial integration of Serbian enclaves, as the framework for drawing up of spatial plans of Serbian municipalities, is going to be set up for the territory of AP Kosovo and Metohija.

In accordance with the above mentioned settings Spatial Plan of the Republic of Serbia (2010), the Republic Agency for Spatial Planning of the Republic of Serbia has started to draw up several other regional spatial plans, two of which have already been approved:

- Ponišavlje i Toplica (Nišava, Toplica and Pirot Districts) and
- Kolubara and Mačva (Kolubara and Mačva Districts)

In addition, Assembly of the Autonomous Province of Vojvodina has made the decision on drawing up Regional Spatial Plan of AP Vojvodina.

Statistical regions

Eurostat, within European Commission EU, defined Nomenclature of territorial statistical units – NUTS in order to provide unique and consistent regional statistics. According to the Nomenclature, every Member State is divided into several NUTS 1 regions (3-7 million inhabitants); each of them is divided into NUTS 2 regions (800 000-3 million inhabitants) that are also divided into NUTS 3 regions (150 000-800 000 inhabitants). The administrative division/nomenclature is based on objective criteria (population, territorial surface, gross domestic product (GDP) per an inhabitant). On the basis of that criteria, one establishes suitability for receiving help from Structural Funds, as well as other funds, as the instruments of achieving aims of European Union regional policy. Thus it is recommended that every state, which represents a candidate for European Union membership, introduce NUTS nomenclature.

The establishing of statistical territorial units, i.e. Serbian statistical regions (NUTS 2), whose spatial coverage has been presented for the first time in the document called “Vision, objectives and conception of spatial development of the Republic of Serbia“, which represents the results of activity within the first stage of drawing up Strategy of spatial development of the Republic of Serbia 2009-2013-2020, is based on previous experiences and territorial organization of Serbia. It is also based on the propositions presented by professional public.

The population and existent administrative division of state territory have been used as the basic criteria for establishing borders of statistical regions. Not only do the five adopted regions (NUTS 2) fulfill the conditions for being treated as economic regions because of economic and geographical coherency within the state, but they also possess enough natural and human potential. It enables them to create more powerful focal points and diversification of economic activities, as the basis for a suitable social infrastructure, namely totality of multidimensional development (Strategy of Spatial Development of the Republic of Serbia 2009-2013-2020, Republic Development Bureau, workbook).

Given the fact that the ultimate aim of creating statistical regions is to take advantage of resources from structural and other European Union funds, the forming of economically and functionally coherent totalities is going to contribute to their competitiveness. Moreover, it should be mentioned that it has been more important to follow

functional wholeness than population during the process of region defining. In support of this, the defined maximum and minimum of inhabitants has not been fully respected by the European Union states, in order not to impair functional coherence of the area, as well as its economic power (Gajević V. 2009). In every case, the above mentioned facts should be taken into consideration in the further regionalization process of Serbia, not only when it comes to establishing borders, but also when it comes to defining essential authorities of medium-range administration. That would completely justify the existence of the territorial units. Besides incessant questioning of validity of dividing Serbian into statistical regions, Serbia, therefore, will be divided into smaller territorial parts as well, i.e. NUTS 3 regions. The division should give birth to the solutions, which would satisfy functional criteria of regionalization also.

Administrative, regional, and planned regional inconsistency

The problems with regional level in Serbia is confirmed by inconsistency administrative division of state territory and, conditionally stated, functional regionalization, namely the areas for which regional spatial plans should have been made.

Firstly, certain inconsistency between administrative territorial state division into districts and functional areas defined by Spatial plan of the Republic of Serbia from 1996 (hereinafter referred to as Plan) is going to be pointed out. The inconsistency is a consequence of different applied criteria, namely different aims and purpose of territorial differentiation of areas. In addition to 18 districts in the territory of Central Serbia and Vojvodina whose borders completely match borders of functional areas, there are a certain number of examples without this consistency:

- Kraljevo as the center of Raška District. It consists of the following municipalities: Vrnjačka Banja, Novi Pazar and Tutin. Within its functional area there are actually only the two of the above mentioned municipalities, while Novi Pazar is the center of functional areas with Tutin and Sjenica as their parts.
- Mačva District, which consists of 8 municipalities, is divided into two functional areas with centers in Loznica, namely in Šabac.
- Zlatibor District is divided into two functional areas, Nova Varoš, Priboj and Prijepolje, with the center in Prijepolje, and other district municipalities, with the center in Užice.
- Functional area of Novi Sad also covers the following municipalities: Indija, Irig, Stara Pazova. These municipalities do not belong to South Bačka District.
- The municipalities of North Bačka District only partly belong to the functional area of Kikinda, while municipalities Kanjiža, Senta and Ada gravitate towards Subotica.
- Within South Banat District there are two defined functional areas, with the centers in Pančevo and Vršac.
- The basic methodological difference between functional areas defined in this manner, in relation to functionally urban areas suggested in Strategy of Spatial Development of Serbia in the years 2009-2013-2020 (hereinafter *Strategy*), is in the intention to cover whole republican territory with them. On the contrary, only 60% of state territory is covered by FUA according to the *Strategy*, but also:
- The borders of administrative and functional area of Belgrade do not match, so MEGA⁴ of Belgrade mainly overcomes the inconsistency by covering the following municipalities as well: Stara Pazova, Opovo, Pećinci, Pančevo, Indija and Ruma.

⁴ MEGA– European metropolitan areas of growth/development

- Functional area of Kikinda involves Novi Bečej and Nova Crnja. These municipalities belong to Middle Banat District with the center in Zrenjanin. According to the proposition of *Plan*, municipality Nova Crnja is a part of functional area of Kikinda.
- FUA Niš, besides the municipalities which belong to its functional area defined by *Planom*, involves Žitorađa, administrative part of Toplica District and integral part of Prokuplje functional area (the analysis of daily migration systems at the level of settlement indicates that the solution from *Strategy* is correct: daily migratory contingent is two times bigger when set out from this municipality to Niš, in relation to Prokuplje).
- FUA Novi Pazar involves Raška as well. According to the functional areas in the *Plan*, as well as administratively, Raška refers to Kraljevo (even in this case, the analysis of daily migration systems at the level of settlement indicates that the solution from *Strategy* is correct: daily migratory contingent is ten times bigger when set out from this municipality to Novi Pazar, in relation to Kraljevo).
- FUA Novi Sad differs from its functional area only because it does not involve Stara Pazova (it belongs to MEGA of Belgrade)

Moreover, there is a discrepancy between planned regions defined in the *Plan* and regions whose creation (the phase of decision) is in progress:

According to the *Plan*, it is scheduled to draw up Regional Spatial Plan for the area of Pomoravlje and Šumadija Districts. Nevertheless, the decision on drawing up Regional Spatial Plan for Braničevo, Podunavlje and Pomoravlje Districts, as totalities, was adopted in Republic Agency for Spatial Planning.

Central region, which, besides Šumadija District, involves Morava, Rasina and Raška District, is another totality for which the drawing up of plan documentation at regional level is to be done and which is not in accordance with the proposals of the *Plan*. The area of the West Morava and Pešter (Morava, Rasina and Raška Districts) was considered to be a separate planned region.

It has to be mentioned that there is a certain inconsistency within solutions from Spatial Plan of the Republic of Serbia from 1996 itself. Functional areas of regional centers, as systems of complex links between city and surrounding area, do not entirely fit into territories of planned regions in two cases:

- Significant parts of functional zone of Subotica, the biggest city in North Bačka, have been attached to the planned region of Middle and North Banat. It refers to the parts located on the other side of the river Tisa. The Tisa is a natural border that separates these vast totalities of Vojvodina (Bačka and Banat).
- The territory of Sjenica has been attached to Zlatibor and Zlatar planned region (which consists of two functional areas, with the center in Prijepolje and Užice. Municipality of Sjenica belongs to functional area of Novi Pazar, but it is also located within Zlatibor District (Veljković A. 1998).

The analysis of a relation between administratively organized division into districts and planned regions (those defined by the *Plan*, as well as current) and adopted statistically defined regions of Serbia (NUTS 2), allows a conclusion about high degree of consistency. The consistency reflects in continual consideration for district borders. The totality of district area is under no circumstances impaired, which points out to inevitable disagreements in relation towards functionally defined areas.

It is not recommended to consider district or municipality borders to be *a priori* inviolable, because there is no enough justification without additional confirmation in terms of possible results of relevant demographic, socio-economic, spatial and functional parts and indicators (the most important being incoming daily migration considered at settlement level).

Conclusion

Given the different concepts of regionalization, as well as methods and techniques which are taken into consideration when regions are distinguished, it is illusory to think that, with the current level of improved scientific-theoretical thought, it is possible to achieve universal regions which would be comprehensively suitable and with ideal characteristics. However, it is necessary to choose the most appropriate among different criteria and methods of regionalization, in terms of an observed territory and purpose.

Taking into consideration awareness of significance of regionalization, which is present in contemporary development conditions, under which Serbia clears its path towards Europe, after a range of proposed divisions into bigger regional totalities, the solution is found. Time will tell whether the division is appropriate. When it comes to statistical regions, as bigger territorial totalities, questions related to their functionality, nor to justification of drawing up plan documents at that level, should not be raised. The basis of statistical regionalization is in harmonization of state system with regional statistics of EU, as well as in defining a framework for future regional policy of Serbia.

The basis of regional, as the middle level of administration in Serbia, can be found in functional area of regional centers, as middle-sized cities. If such territorial units would comply with European level NUTS 3, then crucial criteria for defining such regions as planned regions would be realized by fulfilling external, demographic requests. The region should be considered as territorial unit for “articulating common problems, interests and projects of local communities“..., easier and thorough activation of available resources, enabling greater technological and economic dimension of capacity and achieving complete representation of social infrastructure and its rational territorial positioning. (PPRS-draft, 2010). Having been allocated to their authorities, meso-regions will represent the middle system of administration, between national and local, and properly represent an instrument for balanced and polycentric development of Serbia. Thereby we should mention the fact that those areas will fit into the borders of existent and already defined macroregional division of Serbia.

A starting point for tackling the problem of meso-regional spatial model in Serbia should be (Veljković, A. 1998):

- function areas of regional centers. Thereby, except incoming daily migrants, as a qualitative indicator, service activities are important and sufficient qualitative indicator of nodal units of different hierarchical and spatial significance,
- areas with prominent economic, social, demographic and development problems, as well as problems with irrational space usage, activation and exploitation of common geopotentials, infrastructure etc, namely areas with equivalent or common interests;
- areas whose borders will satisfy not only administrative criteria, but also functional regionalization criteria, i.e. regional planning criteria (coordination of spatial domain);
- spatial coordination and administrative compatibility of all levels of functional spatial units.

References

See References on page 161