



Originalni naučni rad

Primljen: 14.03.2019.  
Prihvaćen: 15.10.2019.

UDK:314:[911.375.635:341.222](497.11)

doi: 10.5937/demografija1916103A



## ZASTUPLJENOST DEMOGRAFSKIH PROBLEMA POGRANIČNOG PROSTORA REPUBLIKE SRBIJE U JAVNIM POLITIKAMA

Marija ANĐELKOVIĆ STOILKOVIĆ

Republički zavod za statistiku, Beograd, e-mail: [marija.andjelkovic@stat.gov.rs](mailto:marija.andjelkovic@stat.gov.rs)

**Sažetak:** U radu se govori o demografskim procesima i problemima pograničnog prostora Srbije. Cilj rada jeste da se utvrdi zastupljenost demografskih problema ovog specifičnog prostora u strateškim dokumentima. Rad se sastoji iz dve celine, gde se u prvom delu rada analiziraju demografske karakteristike pograničnog prostora Srbije. U drugom delu rada se ispituje zastupljenost demografskih problema pograničnih krajeva u strateškim dokumentima Republike Srbije. Analizira se da li su i na koji način demografski problemi pograničnih krajeva uključeni u javne politike. Za analizu demografskih osobenosti korišćene su demografske metode, dok su u drugom delu rada korišćene metode posmatranja, sakupljanja, sređivanja podataka i analiza. Rezultati do kojih se došlo u radu ukazuju da pogranične opštine u Srbiji u proseku imaju nepovoljnije demografske karakteristike u odnosu na opštine koje nemaju pogranični status, ali i da se unutar ove grupe opština one međusobno značajno razlikuju. Postoje opštine negativnih demografskih ekstrema, i u njima su zabeležene ekstremne vrednosti određenih demografskih pokazatalja na nacionalnom nivou. Kritička analiza ukazuje da su u strateškim dokumentima predstavljeni osnovni demografski trendovi u pograničnom prostoru Srbije. Pri čemu se ovo područje predstavlja kao jedinstvena celina, čija je osobenost geografska osetljivost, ekonomska nerazvijenost i demografski problemi.

**Ključne reči:** pogranični prostor Srbije, javne politike, demografski procesi, stanovništvo, diferenciranost.

**Abstract:** The paper deals with demographic problems of Serbian border region. The aim of the paper is to determine representation of demographic problems of this specific space in strategic documents. The paper consists of two parts, where the first part of the paper analyzes the demographic characteristics of the Serbian border area. The second part of the paper examines the representation of the demographic problems of the border regions in the strategic documents of the Republic of Serbia. It is analyzed whether and in what way the demographic problems of the border areas are included in public policies. Demographic methods were used to analyze demographic characteristics, while the second part of the paper used methods of observation, collection, collating and analysis. The results obtained in the paper indicate that border municipalities in Serbia have, on average, less favorable demographic characteristics than municipalities without border

status, but also that within this group of municipalities they differ significantly from one another. There are municipalities of negative demographic extremes, and they have recorded extreme values of certain demographic indicators at the national level. Critical analysis indicates the presentation of basic demographic trends in Serbian border region in general strategies, with this area being a unique entity, whose characteristics are geographical sensitivity, economic underdevelopment and demographic problems.

**Keywords:** Serbian border region, public policies, demographic processes, population, differentiation.

## UVOD

Istraživanje pograničnog prostora Srbije ima dugu tradiciju, a istraživanja su iz različitih oblasti. Specifični geografski, saobraćajni, strateški i politički položaj pograničnog prostora Srbije je sam po sebi nametnuo potrebu za istraživanjem pograničnog prostora Srbije, a društveno-politička dešavanja, promene granica tokom poslednjih decenija, otvaranje granica i politika približavanja Evropskoj uniji održavaju aktuelnost istraživanja ovog prostora. Vremenom je težište proučavanja prebačeno sa geografskog i geopolitičkog aspekta na socijalne, ekonomske, političke, etničke i ostale oblasti istraživanja.

U širokoj lepezi radova u domaćoj literaturi o problematici pograničnog prostora posebno značajno mesto zauzima demografski pristup. U pogledu demografskih istraživanja pogranični prostor je predstavljen kao depopulaciono i emigraciono područje, a koje karakteriše i diferencijalni demografski razvitak (Penev, 1994; Ćirković, 2007; Radovanović & Gigović, 2010; Radovanović & Tošić, 2010; Rašević & Penev, 2011; Stojilković & Devedžić, 2012; Vojković & Gligorijević, 2014; Devedžić & Stojilković, 2014).

Demografske specifičnosti većine pograničnih opština čine prepreku celokupnom razvoju, a bitno je napomenuti i da stepen razvijenosti pograničnih krajeva proizilazi iz geografskog položaja, koji je često nepovoljan i izolovan u odnosu na centre razvoja<sup>1</sup>.

Pogranične opštine su se prve suočile sa demografskim problemima. Iako se ovaj trend proširio na čitavu teritoriju države formirani su stereotipi da su pogranične opštine periferne, nerazvijene, zaostale u ekonomskom razvoju. Međutim, društveno-politička dešavanja tokom poslednjih decenija uticala su na promene granica i formiranje novih pograničnih opština<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Većina pograničnih opština u južnom, istočnom i zapadnom delu Srbije ima nepovoljan geografski položaj, koji je često uzrok saobraćajne izolovanosti. Pogranične opštine u severnom delu Srbije imaju povoljniji geografski položaj, smeštene su u ravničarskom području.

<sup>2</sup> Opštine koje se graniče sa Makedonijom, Hrvatskom i Bosnom i Hercegovinom su dobile pogranični status tokom devedesetih godina prošlog veka, a pogranične opštine sa Crnom

U tom smislu, izdvajamo *stare pogranične* opštine, koje imaju i najdužu tradiciju suočavanja sa demografskim izazovima, i *nove pogranične opštine*, koje duži niz godina nisu bile pogranične i imaju bolje razvojne potencijale (Anđelković Stoilković, 2018).

Analiza demografskih karakteristika određenog područja predstavlja osnovu za izradu strategija i drugih javnih dokumenata. Stoga je predmet ovog rada zastupljenost demografskog problema pograničnog prostora Srbije u javnim politikama<sup>3</sup>. Cilj je apostrofiranje demografskih problema pograničnog područja i utvrđivanje koliko su demografski problemi integrisani u javnim politikama, kao i da se ukaže na moguće pravce političkog odgovora na populacione izazove u pograničnom prostoru Srbije.

## TEORIJSKI OKVIR ISTRAŽIVANJA

Pojmovi pogranični region/oblast/područje/naselje se u naučnoj literaturi često razmatraju u kontekstu prostorno-demografske polarizacije, a brojni teorijski pristupi objašnjavaju neravnomeran razvoj centra i periferije. Pogranični perion je periferan u nacionalnom kontekstu (Houtum, 2000). Koncept kružne kumulativne kauzalnosti koji su u radovima izneli Myrdal i Hirshman (kao što je citirano u Tošić, 2012) objašnjava kako centar akumulira stanovništvo i ekonomska dobra, čime se podstiče dalji privredni, socijalni i demografski razvoj, dok sa druge strane prostorna i socio-ekonomska pokretljivost stanovništva izazivaju depopulaciju i socio-ekonomsku depresiju u perifernim oblastima.

Sličnu koncepciju ima teorija centar-periferija kojom je tokom šezdesetih godina 20. veka Fridman definisao jezgro kao region sa visokim stepenom autonomije i mogućnošću za razvoj, dok periferija ima nizak stepen autonomije. Značajan doprinos teorijama centar-periferija dali su i Gotman koji određuje periferiju na osnovu fizičko-geografskih uslova, stepena ekonomske razvijenosti i Rejnaud koji model centar-periferija zasniva na ljudskim aktivnostima (Gottman, 1980; Pileček & Jančák, 2011).

U domaćoj literaturi J. Cvijić je konstruisao teoriju o geografskim "osobinama spajanja i prožimanja", koja u novije vreme dobija formu modela centar-periferija. Teritorijalna diferencijacija i socio-ekonomska neravnomernost razvoja je uslovljena polarizacijom, odnosno izdvajanjem centra i periferije. Uticaj centra na periferiju, i obrnuto, vrši se u procesu njihovih uzajamnih spajanja i prožimanja (Grčić, 2008).

---

Gorom 2006. godine. Opštine koje se graniče sa Bugarskom, Rumunijom i Mađarskom imaju pogranični status duži niz godina.

<sup>3</sup> Javne politike su mehanizam delovanja Vlade u cilju razvoja društva i zaštite interesa građana i privrede. <https://rsjp.gov.rs/>

## METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Rad se sastoji iz dve celine, prva obuhvata analizu demografskih problema, a drugi se odnosi na analizu javnih politika. Teritorijalni obuhvat istraživanja čini 46 opština Republike Srbije (bez opština koje su na prostoru AP Kosovo i Metohija) čiji delovi administrativnih, čine i državne granice sa Severnom Makedonijom, Bugarskom, Rumunijom, Mađarskom, Republikom Hrvatskom, Bosnom i Hercegovinom i Crnom Gorom.



*Karta 1. Prikaz pograničnih opština Republike Srbije  
(Izvor: Pripremio autor)*

S obzirom na predmet istraživanja korišćene su demografske metode za predstavljanje demografskih trendova. Prikazano je prirodno i migraciono kretanje stanovništva, kao i starosna struktura stanovništva. Cilj je da se pomoću osnovnih demografskih indikatora ukaže na diferenciranost pograničnog prostora i istaknu krucijalni demografski problemi u rubnim krajevima zemlje.

Vremenski okvir istraživanja je period 2001-2012. godine, a analiza prirodne i migracione komponente populacione dinamike stanovništva pograničnih područja je zasnovana na pokazateljima koji su izvedeni na osnovu podataka popisne i vitalne statistike.

Za istraživanje javnih politika sagledani su svi strateški dokumenti Republike Srbije (ukupno 106 strategija)<sup>4</sup>, koji su usvojeni u vremenskom periodu 2001-2012 godine. Kroz klasifikaciju i sistematizaciju javnih politika prikazana je zastupljenost demografskih problema na različitim teritorijalnim nivoima. Posebno je naznačen kritički osvrt na integrisanje populacionih fenomena u strateškim dokumentima.

## DEMOGRAFSKI PROBLEMI POGRANIČNOG PROSTORA SRBIJE

U pograničnom području Srbije, prema popisnim podacima iz 2011. godine, živelo je približno 1,52 miliona stanovnika, što je činilo oko petine ukupne populacije Republike Srbije (21%). Međutim, uočene su određene disproporcije u pogledu naseljenosti stanovništva u ovom području. Jedna od osnovnih odlika pograničnih krajeva Srbije jeste slaba naseljenost. Pogranični prostor je ređe naseljen u odnosu na opštine bez pograničnog statusa (51 st/km<sup>2</sup> u odnosu na 93 st/km<sup>2</sup>.) Dve trećine pograničnih opština ima slabu naseljenost, oko 50 st/km<sup>2</sup>. Stanovništvo je skoncentrisano u nekoliko većih urbanih i regionalnih centara (Šabac, Užice, Vršac, Subotica itd.), dok je ostatak pograničnog prostora, posebno brdsko-planinske oblasti, retko naseljen. Slaba naseljenost većeg dela pograničnog prostora (Crna Trava, Babušnica, Trgovište itd.) predstavlja ozbiljan problem strategijskog karaktera (Radovanović & Gigović, 2010).

Tabela 1. Demografski indikatori pograničnih opština Srbije

Demografski indikatori	Pogranične opštine Srbije			Prosek opština koje nemaju pogranični status
	Prosek	Minimalna vrednost	Maksimalna vrednost	
Gustina naseljenosti (st/km <sup>2</sup> )	52,5	5,3	145,8	93,2
Prosečna god. stopa rasta (‰, 2002-2011)	-14,3	-44,8	3,8	-1,7
Prosečna god. stopa pr. priraštaja (‰, 2002-2011)	-8,7	-34,4	10,6	-4,4
Opšta stopa nataliteta (‰, trogodišnji prosek 2011)	7,8	4,0	17,8	9,5
Stopa ukupnog fertiliteta (2006-2008)	1,39	1,07	2,35	1,36
Opšta stopa mortaliteta (‰, trogodišnji prosek 2011)	16,5	7,2	38,4	13,9
Prosečna god. stopa migracionog salda (‰, 2002-2011)	-5,9	-17,8	1,4	-1,5
Prosečna starost stanovništva	43,7	31,6	54,7	42,7
Indeks starenja stanovništva	1,6	0,3	5,4	1,4

Izvor: Proračun autora. Republički zavod za statistiku Srbije (2017). Knjige popisa, 2011. (Baza podataka). Preuzeto sa <http://webrzs.stat.gov.rs> (30.11.2017.)

<sup>4</sup> Sve strategije su dostupne na sajtu Vlade Republike Srbije, <http://www.gs.gov.rs/lat/strategije-vs.html>

Jedan od fundamentalnih problema pograničnog prostora jeste depopulacija koja je najpre zahvatila pogranične opštine sa Bugarskom, a kasnije i ostale opštine. Intenzitet smanjenja broja stanovnika na nivou opština se značajno razlikuje. Tokom poslednjeg međupopisnog perioda, 2002-2011 godine, u pograničnim opštinama stopa rasta iznosila je -14,3%, a u ostalim opštinama -1,7%. Najintenzivnije smanjenje broja stanovnika ima opština Crna Trava (-44,8%), kao i opštine Babušnica, Trgovište, Sečanj, Nova Crnja, Bosilegrad i Žitište (od -25% do -20%). Povećanje broja stanovnika tokom poslednjeg međupopisnog perioda beleži samo opština Tutin (3,8%).

Specifičnost pograničnog prostora Srbije se ogleda u tome što su dva dijametralno suprotna modela prirodnog obnavljanja stanovništva zastupljena na ovom prostoru. U osnovi ovih razlika nalazi se dihotomni model reprodukcije kao rezultat suprotnosti između modernog i tradicionalnog društva, a u određenom broju opština i usled konfesionalne različitosti. Tradicionalno društvo podrazumeva manji stepen individualnosti i model ponašanja utemeljen na čvrstim običajnim i vrednosnim sistemom društva (Devedžić, 2006).

Samo četiri pogranične opštine imaju pozitivan prirodni priraštaj (Tutin 10,6%, Sjenica 3,2%, Preševo 2,8% i Bujanovac 1,2%). Ove opštine imaju visok udeo stanovništva muslimanske veroispovesti, što je osnova diferenciranosti ovih u odnosu na ostale pogranične opštine.

Ostale pogranične opštine imaju negativan prirodni priraštaj. Prosečna vrednost stope prirodnog priraštaja iznosila je -8,7%, a u ostalim opštinama -4,4%. Diferenciranost pograničnih opština se ogleda u negativnim vrednostima prirodnog priraštaja, koje se kreću od -1,7% u Prijepolju do -34,4% u Crnoj Travi, što predstavlja ekstremnu prevagu broja umrlih lica nad rođenim. Polovina posmatranih opština ima vrednosti prirodnog priraštaja od -5% do -10%.

Pogranična područja spadaju u niskonatalitetna u kojima gotovo sve opštine imaju vrednosti opšte stope nataliteta ispod 10%. Prosečna vrednost *opšte stope nataliteta* (trogodišnji proseki 2010-2012. godine) u pograničnim opštinama iznosila je 7,8%, a u ostalim opštinama Srbije 9,5%. Opštine na granici sa Bugarskom se već decenijama suočavaju sa problemom nedovoljnog rađanja i u njima su zabeležene najniže vrednosti u Srbiji (Crna Trava 4%, Dimitrovgrad, Bosilegrad i Babušnica 5%, itd.). Nasuprot opštinama sa nedovoljnim rađanjem, izdvajaju se četiri opštine sa većinskim muslimanskim stanovništvom, sa proširenim modelom reprodukcije. Opštine Preševo i Prijepolje imaju opštu stopu nataliteta oko 10%, Sjenica 12,5%, dok opština Tutin sa 17,8% beleži maksimalnu vrednost na državnom nivou. U periodu 2006-2008. godine opštine Preševo

i Tutin su jedine opštine koje su imale vrednost stope ukupnog fertiliteta 2,3 deteta po ženi, čime su ostvarivale prostu zamenu generacija.

*Opšta stopa mortaliteta* beleži konstantni porast, kako u pograničnim, tako i u ostalim opštinama Srbije. Prosečna vrednost opšte stope mortaliteta u pograničnim opštinama iznosi 16,5‰, dok je u ostalim opštinama Srbije 13,9‰. Izdvajaju se opštine sa većinskim muslimanskim stanovništvom, u kojima je usled povoljnije starosne strukture stanovništva opšta stopa mortaliteta 7-10‰. Sa druge strane, u opštini Crna Trava je zebeležena ekstremna stopa smrtnosti od 38,4‰.

U pograničnim opštinama je izražen problem *demografskog starenja*. Gotovo sve opštine (38 od 46) se nalaze u stadijumu najdublje demografske starosti. Opštine Preševo i Bujanovac su u stadijumu demografske starosti (peti stadijum), a opštine Preševo i Tutin su na pragu demografske starosti (četvrti stadijum). To je rezultat proširenog modela reprodukcije. Prosečna starost u pograničnim opštinama (43,7 godina) je veća za godinu dana u odnosu na ostale opštine. U opštini Crna Trava stanovništvo u proseku ima čak 54,7 godina, u Babušnici 49,5 godina, dok je stanovništvo najmlađe u opštinama Preševo i Tutin sa prosečnom starošću oko 32 godine. Indeks starenja stanovništva u pograničnim opštinama iznosi 1,6, dok je u ostalim opštinama Srbije 1,4. Vrednosti indeksa starenja se kreću od 0,3 u Preševu i 0,4 u Tutinu do 5,4 u Crnoj Travi, 2,7 u Babušnici i 2,6 u Knjaževcu.

Nepovoljni *migracioni trendovi* predstavljaju jedan od najvećih demografskih izazova pograničnog područja. Dugoročna emigracija narušava vitalitet i ekonomski razvoj. Tokom poslednjeg međupopisnog perioda, 2002-2011. godine, negativan migracioni saldo imala je većina pograničnih opština (prosek -5,9‰). Najniže vrednosti prosečne godišnje stope migracionog salda imaju opštine Majdanpek (-18‰), Crna Trava (-17‰) i Trgovište (-15‰). Pozitivan migracioni saldo imale su samo tri opštine, Subotica, Čajetina i Vršac (oko 1‰) (Anđelković Stoilković & Lukić, 2016).

Dugoročna depopulacija u kombinaciji sa izraženom emigracijom stanovništva ugrozile su održavanje vitalnih funkcija stanovništva, te predstavljaju ogroman problem koji donosi brojne nepovoljne konsekvence u demografskoj, socijalnoj, ekonomskoj i drugim sferama. To otvara brojne teme o potencijalima i mogućim rešenjima demografskih pitanja, koja su ključni faktor za celokupni razvitak ovog strateški važnog područja.

Demografska analiza ukazuje na izražene demografske probleme pograničnih u odnosu na opštine koje nemaju pogranični status, a opštine demografskih ekstrema ističu diferenciranost pograničnih opština.

## POGRANIČNI PROSTOR SRBIJE U OKVIRIMA JAVNIH POLITIKA

Opštine koje se nalaze u pograničnom području Srbije su predmet brojnih izrađenih strateških dokumenata, a obuhvaćene su različite teme (pravo i finansije, infrastruktura, poljoprivreda, šumarstvo, životna sredina, socijalna pitanja, zdravlje itd). Demografska problematika je uključena u nekoliko strateških dokumenata. Javni strateški dokumenti se izrađuju na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou.

### Nacionalni nivo

*Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije (2005)* je nacionalni dokument krovnog tipa. U ovom dokumentu se ističe da su pogranične opštine zahvaćene procesom intenzivnog demografskog praznjenja, koje uslovljava potpuno demografsko praznjenje. U osnovi demografskih problema nalazi se geografski položaj, odnosno saobraćajna izolovanost od značajnijih centara razvoja, što u kombinaciji sa drugim faktorima podstiče emigraciju mladog, radno-sposobnog stanovništva.

Određene pogranične opštine su primeri ekstremnih nepovoljnih demografskih indikatora (Crna Trava, Sečanj i Žitište, opštine sa izraženom demografskim praznjenjem i Preševo sa najvišim vrednostima nataliteta). Neke opštine su posredno uključene i prilikom analize ekonomskih (opštine Crna Trava, Preševo, Tutin i Bujanovac imaju najniže vrednosti stope ekonomske aktivnosti, Trgovište ima najveću stopu ekonomske aktivnosti) ili obrazovnih (opština Trgovište ima najveći udeo nepismenih lica, što je posledica demografskog starenja i povećanja udela starih lica u ukupnoj populaciji) karakteristika opština.

Nekoliko opština su predstavljene kao ekonomski nerazvijena područja (Majdanpek, Preševo, Bosilegrad itd.), a opštine Nova Crnja, Sečanj i Bela Crkva su okarakterisane kao prigranična područja sa strukturnim demografskim problemima.

Naglašena je diferenciranost pograničnog područja u odnosu na tip granice (granice sa Evropskom unijom i granice sa bivšim jugoslovenskim republikama), ali se kao potencijal nameće upravo prekogranična saradnja i ekonomski razvoj zasnovan na lokalnim resursima.

*Prostorni plan Republike Srbije (2010-2020 godine)* je takođe dokument krovnog tipa u kome su neposredno integrisane pogranične opštine. Jedan od ciljeva prostornog plana jeste dostizanje ravnomernog regionalnog razvoja, za šta je neophodna demografska revitalizacija emigracionih pograničnih područja. Predviđeni su posebni zakonski i podzakonski propisi



o posebnim podsticajnim merama za razvoj pograničnih opština<sup>5</sup>. Kao i u Strategiji regionalnog razvoja posebna pažnja je posvećena prekograničnoj saradnji, kao instrumentu za razvoj i unapređenje pograničnog prostora.

U okviru *Strategije i politike razvoja industrije Republike Srbije (2011)* predstavljeno je da ograničavajući faktor za industrijski razvoj može biti izražen problem demografskog pražnjenja (Crna Trava) ili visok udeo nezaposlenog stanovništva, niski prihodi ili nepovoljna infrastrukturna opremljenost (Trgovište).

*Strategija integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji (2012)* se zasniva na podsticanju saradnje u pograničnim regionima. Problem pograničnog prostora sa etničkog aspekta je *predmet Strategije očuvanja i jačanja odnosa matične države i dijaspor i matične države i Srba u regionu (2008)*. Značaj prekogranične saradnje je tema i *Strategije razvoja i promocije društveno odgovornog poslovanja u Republici Srbiji (2008)*.

Opštine sa pograničnim statusom su uključene u brojne druge strateške dokumente, sa temama koje nisu relevantne za ovu analizu: državna odbrana (*Strategija integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji*, *Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije*, *Strategija suprotstavljanja ilegalnim migracijama u Republici Srbiji*); integracije (*Strategija integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji*, *Prostorni plan Republike Srbije*); ekološki pristup (*Strategija za primenu Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine*, *Nacionalna strategija održivog razvoja i druge*); infrastruktura (*Strategija razvoja informacionog društva u Republici Srbiji*, *Strategija razvoja radiodifuzije u Republici Srbiji*, itd.).

U javnim dokumentima nacionalnog tipa jedna od najčešćih tema koja se odnosi na pogranični prostor Srbije jeste razvoj zasnovan upravo na pograničnom položaju. Naime, blizina granice ne znači uvek perifernost, već može značiti i mogućnost za saradnju sa susednom državom i otvaranje novih razvojnih mogućnosti. Međutim, prekogranična saradnja je prepoznata kao potencijal za razvoj samo u opštinama Surdulica, Sečanj i Tutin.

Možemo zaključiti da su demografski problemi pograničnog prostora Srbije tema više strateških dokumenata krovnog tipa, u kojima su istaknuti problemi dugoročne depopulacije, izražene emigracije stanovništva kojom su usled odlaska mladog i reproduktivnog stanovništva ugroženi vitalni procesi. Demografski problemi nisu detaljno analizirani u posmatranim dokumentima, predstavljeni su deskriptivnom metodom, najčešće u preliminarnoj fazi izrade dokumenata, ali su neretko izostavljeni prilikom kreiranja konačnih ciljeva i određivanja mera za njihovo postizanje.

<sup>5</sup> Prostorni Plan predviđa donošenje zakonskih i podzakonskih propisa o podsticajnim merama za opštine Sombor, Vršac, Sremska Mitrovica, Loznica, Šabac, Kladovo, Negotin i Pirot.

Ne postoji javni dokument koji se odnosi samo na pogranični prostor koji se suočava sa brojnim demografskim problemima. Zone izražene emigracije, ili ekstremno niske reprodukcije stanovništva, i nasuprot njima, zone povoljnih demografskih karakteristika mogu biti predmet strategija ovih specifičnih područja. Idvajanje homogenosti u okviru ovog diferencijalnog prostora može pomoći da se apostrofiraju problemi određenog područja, kao i da se na osnovu toga odrede prioriteta u delovanju regionalnih ili lokalnih vlasti.

### **Regionalni nivo**

*Strategija dugoročnog ekonomskog razvoja Juga Srbije (2005)* obuhvata opštine Preševo i Bujanovac. Kroz detaljnu demografsku analizu predstavljen je problem emigracije, koji prevazilazi pozitivne vrednosti prirodnog priraštaja. Ljudski resursi čine nepovoljne preduslove razvoja. Dok su kao prednosti za razvoj navedene povoljna starosna struktura, visok udeo lica na radu ili boravku u inostranstvu (potencijalne investicije i ulaganja u razvoj ovih opština) i povoljan geografski položaj.

*Program demografskog razvoja Autonomne pokrajine Vojvodine (2005)* je jedan od pozitivnih primera političkog odgovora na ispoljene demografske probleme. Ovaj strateški dokument se zasniva na demografskim istraživanjima i uključuje mere odgovora na problem nedovoljnog rađanja. Osnovne mere su: moguća rešenja problema nedovoljnog rađanja, očuvanje i unapređenje reproduktivnog zdravlja adolescenata, borba protiv steriliteta, snižavanje psihološke cene roditeljstva, usklađivanje rada i roditeljstva, populaciona edukacija i aktiviranje lokalne samouprave. (Mojić et al, 2005).

### **Lokalni nivo**

Budući da se mere populacione politike na nacionalnom nivou sprovede ravnomerno na čitavoj teritoriji, ne uvažavajući diferenciranost na nižem teritorijalnom nivou, jedinice lokalne samouprave imaju ključan zadatak da prepoznaju demografske probleme i potrebe na lokalnom nivou i da se aktiviraju pri ostvarivanju ciljeva i odgovora na konkretne demografske probleme.

Sa aspekta lokalnih samouprava najznačajnije pitanje je nedovoljna reprodukcija stanovništva. Ova tema je predmet gotovo svih izrađenih lokalnih strateških dokumenata. Samo nekoliko opština je definisalo ciljeve i predvidelo mere za njihovo ostvarivanje. Fenomen nedovoljnog rađanja je integrisan u sledećim dokumentima jedinica lokalnih samouprava: *Strategija socijalne zaštite* (Priboj, Veliko Gradište, Vršac, Sremska Mitrovica, Loznica, Šabac, Zaječar); *Program finansijske podrške porodice sa decom*

(Šid, Majdanpek); *Akcioni plan za populacionu politiku* (Kanjiža); *Strategija lokalnog održivog razvoja* (Subotica, Žitište) itd.

Delovanje jedinica lokalnih samouprava treba da omogući da se ostvari željeni broj dece. Kao odgovor na nedovoljno rađanje u jedinicama lokalnih samouprava se sprovode finansijske i nefinansijske mere. Finansijske mere su određene lokalnim prihodima, zbog čega postoje značajne razlike između opština. Najpopularnije finansijske mere su:

- mere podrške trudnicama i porodiljama kroz pružanje finansijske pomoći nezaposlenim porodiljama (neke opštine pružaju pomoć samo za prvo ili samo za treće dete, uz značajnu razliku u visini finansijske pomoći);
- potpuno ili delimično regresiranje troškova boravka trećeg i narednog deteta u porodici u predškolskoj ustanovi (Subotica, Zaječar, Knjaževac, Užice);
- pomoć u borbi protiv steriliteta; odnosno finansiranje troškova vantelesne oplodnje nakon trećeg pokušaja i obuhvata žene starije od 42 godine, što predstavlja nadgradnju državnih mera u borbi protiv steriliteta (Piroć, Knjaževac, Subotica, Sremska Mitrovica, Prijepolje itd.).

Delovanje jedinica lokalnih samouprava u cilju podsticanja rađanja obuhvata mere edukativne prirode, odnosno širenje znanja u vezi sa planiranjem porodice. Populaciona edukacija je veoma popularna mera na lokalnom nivou.

Pojedine pogranične opštine uvažavaju i problem visokog mortaliteta stanovništva, koji je tema lokalnih *Strategija javnog zdravlja* (Šabac, Užice, Sremska Mitrovica itd.). Nejednaki uslovi zdravstvenih službi u Srbiji su prostor za delovanje jedinica lokalnih samouprava u cilju poboljšanja dostupnosti i kvaliteta zdravstvenih usluga. Najčešće mere su edukacija stanovništva i promovisanje zdravog načina života i prevencija bolesti.

Odmakli proces demografskog starenja je jedan od ključnih problema pograničnog prostora Srbije. Neka naselja su ugašena, dok je u drugim naseljima ostalo samo staro stanovništvo, čime su resursi za neformalnu podršku starim licima minimalni. Pored nedovoljne podrške starim licima, oni se suočavaju sa niskim prihodima i problemom siromaštva (Devedžić & Stojilković, 2009). Neke opštine su izradile strateške dokumente kao odgovor na demografske probleme, a primeri za to su *Strategija socijalne zaštite* (Sremska Mitrovica 2014-2019, Loznica 2016-2020, Priboj 2008-2012, Šabac 2016-2020), *Prostorni plan* (Bajina Bašta 2009), *Akcioni plan za populacionu politiku* (Kanjiža 2014-2016). Pozitivan primer predstavljanja problema demografskog starenja i definisanje mera podrške starim licima je *Strategija*

za stare u opštini Čajetina 2011-2015, u kojoj su dati operativni ciljevi pomoći i podrške starim licima, sa precizno definisanim merama, resursima i sredstvima. Delovanje jedinica lokalnih samouprava odnosi se na izgradnju gerontoloških centara (Bela Crkva, Bač, Šabac, Loznica, Čajetina, Priboj), obezbeđivanje kućne nege (Loznica) ili geronto domaćica (Ljubovija). Samo dve pogranične opštine (Bač i Plandište) pružaju finansijsku podršku starim osobama.

Suočene se emigracijom stanovništva, gotovo sve opštine su istakle ovaj problem u svojim strateškim dokumentima. Demografska revitalizacija je prioritet u nekoliko pograničnih opština (Bosilegrad, Babušnica, Majdanpek, Sečanj itd.). Specifična je opština Bosilegrad koja za prioritet ima demografsku revitalizaciju, ali predlaže plansko gašenje naselja koja imaju mali broj stanovnika. U cilju sprečavanja emigracije većina opština je izradila *Lokalni akcioni plan za mlade* (Golubac, Veliko Gradište, Sombor, Apatin, Bačka Palanka, Ljubovija, Čajetina, Priboj, Prijepolje) sa ciljem sprečavanja dalje emigracije. Drugi značajan pravac delovanja je povećanje zaposlenosti stanovništva. Sa tim ciljem su gotovo sve pogranične opštine izradile *Lokalni akcioni plan zapošljavanja* koji su prilagođeni lokalnim potrebama stanovništva, unapređenju razvoja ljudskih resursa, podsticanju formalnog i neformalnog obrazovanja stanovništva.

Delovanje jedinica lokalnih samouprava se finansira lokalnim izvorima javnih prihoda, zbog čega su te mere često nedovoljne i nepotpune za suočavanje sa demografskim izazovima. Veća finansijska podrška je karakteristika razvijenijih opština (Subotica), ali i onih opština koje se suočavaju sa problemima dugoročnog nedovoljnog rađanja (Nova Crnja).

## ZAKLJUČAK

Negativni demografski trendovi koji su se prvobitno pojavili tokom šezdesetih godina prošlog veka u pograničnim opštinama istočne Srbije uticali su na formiranje mišljenja da je ovaj prostor saobraćajno izolovan, periferan, ekonomski nerazvijen i demografski oslabljen. Demografske osobenosti većine pograničnih opština predstavljaju prepreku razvoja i opravdavaju postojanje ovog mišljenja. Društveno politička dešavanja krajem 20. i početkom 21. veka dovela su do promena granica Republike Srbije. Tada su većina današnjih pograničnih opština dobile pogranični status. Sticanje pograničnog statusa je značio početak suočavanja sa demografskim problemima ovih opština.

Stanovništvo je neravnomerno raspoređeno, skoncentrisano u nekoliko većih urbanih i regionalnih centara, dok je ostatak pograničnog prostora retko naseljen. Uočavaju se značajni dispariteti u pogledu demografskog razvitka. Zastupljena su dva dijametralno suprotna modela prirodnog

obnavljanja stanovništva. Tako je pogranično područje nosilac niza demografskih suprotnosti i ekstrema posmatrano na nacionalnom nivou.

Iako se broj stanovnika smanjuje u gotovo svim pograničnim opštinama, stopa rasta broja stanovnika se značajno razlikuje. Najveći intenzitet smanjenja broja stanovnika beleže opštine Crna Trava, Babušnica i druge pogranične opštine u istočnom delu Srbije. U ovim opštinama je negativna vrednost prirodnog priraštaja najniža, dok su stope smrtnosti maksimalne, posmatrano i na nacionalnom nivou. Nivo rađanja je daleko ispod nivoa potrebnog za prostu reprodukciju stanovništva. Nepovoljni demografski tokovi su uticali na starenje stanovništva, a prosečna starost u pograničnim opštinama u proseku iznosi 44 godine.

Pozitivan prirodni priraštaj imaju četiri opštine. U njima je nivo rađanja znatno viši, a u dve opštine (Preševo i Tutin) prelazi nivo proste zamene generacija. Usled višeg nivoa rađanja, povoljnija je starosna struktura stanovništva, a stope smrtnosti su znatno niže. Ove opštine beleže demografske ekstreme na nacionalnom nivou. Osnova diferenciranosti leži u etničkoj strukturi stanovništva, odnosno u konfesionalnoj strukturi stanovništva, na kojoj se baziraju drugačije životne norme i običaji koji dopiru u sve sfere života.

Analiza demografskih karakteristika određenog područja predstavlja osnovu za izradu strategija i drugih strateških javnih dokumenata. Demografski problemi pograničnih opština su prepoznati i uključeni u više dokumenata. Međutim, oni su prikazani deskriptivnom metodom i ne zasnivaju se na detaljnim demografskim analizama. Demografski izazovi su izostavljeni u postavljanju ciljeva strategija. U dokumentima ovog tipa nije istaknuta različitost pograničnih opština, već je celo područje predstavljeno kao nerazvijeno i demografski ugroženo područje.

Dokumenti izrađeni na regionalnom nivou uključuju detaljniju demografsku analizu i predstavljanje problema. Oni su pozitivan primer isticanja diferenciranosti i postavljanje ciljeva na osnovu postojećih problema.

Važno je prepoznati različitost i specifične probleme određenog područja i kreirati ciljeve zasnovane na tim osobenostima (Rašević, 2017). Neophodno je detaljno istražiti i predstaviti specifičnosti, prepreke i potencijale i na osnovu toga ponuditi osobita razvojna rešenja. Javni strateški dokumenti lokalnog tipa prepoznaju demografske probleme. Glavni problemi su emigracija stanovništva i depopulacija. Veliki broj tema odnosi se na fenomen nedovoljnog rađanja, visokog mortaliteta, demografskog starenja i ljudskih resursa. Delovanje jedinica lokalnih samouprava je ograničeno finansijskim razlozima.

## LITERATURA

- Andelković Stoilković & M., Lukić, V. (2016). Savremeni migracioni trendovi u pograničnom prostoru Srbije. U: *HHI Međunarodni naučni skup: Regionalni razvoj i demografski tokovi zemalja Jugoistočne Evrope* (str. 369-381). Niš: Ekonomski fakultet.
- Andelković Stoilković, M. (2018). *Demografska heterogenost pograničnog prostora Srbije – polazište javnih politika*. (Doktorska disertacija). Geografski fakultet, Univerzitet u Beogradu.
- Ćirković, M. (2007). Promene u mreži naselja prostorno-funkcionalnog područja Prijepolja. *Zbornik radova Geografski institut "Jovan Cvijić" SANU*, 56, 77-93. DOI: 10.2298/IJGI0756077C
- Devedžić, M. (2006). *O prirodnom kretanju stanovništva*. Beograd: Zavod za udžbenike.
- Devedžić, M. & Stojilković, J. (2009). Uloga demografije u istraživanju i dimenzioniranju siromašta. *Demografija*, 6, 33-49. Preuzeto sa: <http://demografija.gef.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2018/02/Dem62009-2.-Devedzic-M.-Stojilkovic-J..pdf>
- Devedžić, M. & Stojilković, J. (2014). Multi-ethnicity in the southern border region of Serbia: demographic aspects. In M. Bufon, J. Minghi, A. Paasi (Eds.), *Social and Spatial (Re) Integration Issues in Multicultural and Border Regions* (pp. 230-251). Cambridge Scholars Publishing.
- Gottmann, J. (1980): Confronting Centre and Periphery. In: Gottmann, J. (Ed.), *Centre and Periphery. Spatial Variation in Politics*. Sage Publications, Beverly Hills, London, pp. 11-26.
- Grčić, M. (2008). Cvijićeve percepcija geografskog položaja Srbije. *Glasnik srpskog geografskog društva*, 88 (2), 3-12. DOI: 10.2298/GSGD0802003G
- Houtum, V. (2000). An overview of European geographical research on borders and border region. *Journal of Borderlines Studies*, 15 (1), 57-83. DOI: 10.1080/08865655.2000.9695542
- Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja Republike Srbije (2010). *Prostorni plan Republike Srbije 2010-2014-2021*. Beograd: Republička agencija za prostorno planiranje.
- Mojić, N., Bujas, M., Đurđev, B., Gavrilović, A., Kapor-Stanulović, N., Kovaček-Stanić, G., Novković, D., Rakočević, Đ., Savić, C. & Šobot, S. (2005). Program demografskog razvoja Autonomne Pokrajine Vojvodine sa merama za njegovo sprovođenje (Radni dokument u *Stanovništvo*, 43, 1-4, 169-217). Beograd: IDN-CDI. Preuzeto sa: <http://idn.org.rs/ojs3/stanovnistvo/index.php/STNV/article/view/329/302>
- Penev, G. (1994). Demografska situacija u pograničnim naseljima Srbije u periodu 1981-1991. *Stanovništvo*, 32(3-4), 121-138.
- Pileček, J. & Jančák, V. (2011). Theoretical and Methodological Aspects of the Identification and Delimitation of Peripheral Areas. *AUC Geographica*, 46 (1), 43-52. DOI: 10.3176/tr.2018.2.07
- Radovanović, O. & Tošić, S. (2010). Karakteristike i problemi demografskog razvoja Timočke Krajine u drugoj polovini XX veka. *Zbornik Matice srpske za društvene nauke*, 131, 387-397. Preuzeto sa: [http://www.maticasrpska.org.rs/stariSajt/casopisi/drustvene\\_nauke\\_131.pdf](http://www.maticasrpska.org.rs/stariSajt/casopisi/drustvene_nauke_131.pdf)

- Radovanović, S. & Gigović, LJ. (2010). Demografski procesi u pograničnom području Srbije prema Bugarskoj. *Demografija*, 7, 105-128. Preuzeto sa: <http://demografija.gef.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2018/02/Dem72010-6.-Radovanovic-S.-Gigovic-Lj..pdf>
- Rašević, M. & Penev, G. (2011). Kako izbeći demografsku sudbinu Crne Trave? (Radni dokument u *Demografski pregled*, 40). Beograd: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Centar za demografska istraživanja Instituta društvenih nauka. Preuzeto sa: <https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/201811/40%20Kako%20izbeci%20demografsku%20sudbinu%20Crne%20Trave.pdf>
- Rašević, M. (2017). Zablude o aktuelnim demografskim izazovima Srbije. U G. Bašić, M. Rašević (ur.) „Ukalupljivanje” ili prekoračenje granica. *Društvene nauke u savremenom dobu* (str. 129-153). Beograd: Institut društvenih nauka. Preuzeto sa: <http://www.idn.org.rs/biblioteka/Ukalupljivanje%20ili%20prekoracenje%20granica1.pdf>
- Stojilković, J. & Devedžić, M. (2012). Nacionalna heterogenost – osnov demografskih asimetričnosti u pograničnom pojasu ka Makedoniji. U: *Zbornik radova sa naučne konferencije: Stanovništvo jugoistočne Srbije: uticaj demografskih promena u jugoistočnoj Srbiji na društveni razvoj i bezbednost* (str. 285-294). Niš: Centar za naučnoistraživački rad SANU i Univerzitet u Nišu, Odsek društvenih nauka, Filozofski fakultet-Centar za sociološka istraživanja.
- Tošić, D. (2012). *Principi regionalizacije*. Beograd: Univerzitet u Beogradu-Geografski fakultet.
- Republički zavod za statistiku Srbije. Knjige popisa, 2011. (Baza podataka). Preuzeto sa <http://webrzs.stat.gov.rs> (30.11.2017.)
- Vlada Republike Srbije: *Strategije Vlade Republike Srbije*. Dostupno na: <http://www.gs.gov.rs/lat/strategije-vs.html> -
- Vlada Republike Srbije-Republički sekretarijat za javne politike: *Javne politike-mehanizam delovanja Vlade u cilju razvoj društva i zaštite interesa građana i privrede*. Dostupno na: <https://rsjp.gov.rs/>
- Vojković, G. & Gligorijević, V. (2014). (Re)integration perspectives in border regions of Serbia – Demographic aspects in The New European Frontiers. In M. Bufon, J. Minghi, A. Paasi (Eds.) *Social and Spatial (Re)integration Issues in Multicultural and Border Regions* (pp. 208-230). Cambridge Scholars Publishing.

## REPRESENTATION OF THE DEMOGRAPHIC PROBLEMS OF SERBIAN BORDER REGION IN PUBLIC POLICY

Marija ANĐELKOVIĆ STOILKOVIĆ

### SUMMARY

Researches of the Serbian border area have a long tradition. The centralist model of the state during the last century, in combination with a frequently unfavorable traffic geographic position, have strengthened the effect of barrier and isolation of the Serbian border area. The occurrence of depopulation in the eastern border, mountainous parts of Serbia, during the sixties of the last century, attracted the attention of the demographers. This led to the formation of stereotypes that border municipalities are isolated, underdeveloped and demographically endangered. However, the change of the borders of Serbia at the end of the 20th and the beginning of the 21<sup>st</sup> century led to the formation of new border municipalities. This calls into question the stereotypes about the Serbian border area.

In domestic literature, the prevailing opinion that the Serbian border area is faced with numerous demographic problems, which include long-term emigration, and natural depopulation, leading to total demographic collapse. Regressive demographic trends have had adverse implications for demographic structures. However, the entire border area is not underdeveloped and demographically devastated, but in this area there are demographic "oases" with more favorable demographic characteristics. Also, there are municipalities with more favorable traffic, geographical position and economic indicators that exceed the national average.

Highlighting the differentiation of the border area is crucial for an adequate political response to the current demographic problems. Public policy documents at the national level note the problems of emigration and depopulation, unfavorable human resources as an obstacle to development, but there are no precisely defined goals for their overcoming. Also, policies at this level do not respect the differentiation of the border area, both in relation to municipalities that do not have border status and between the border municipalities themselves. Some documents emphasize the importance of local self-government units, not as a substitute for existing measures at the national level, but as a supplement to them, based on the real needs of the local population.

Public policy documents at the regional level are a positive example of recognizing specific problems of a particular area and representing the potential for an adequate political response.

Positive examples exist at the local level, and that strategic documents most often include the phenomenon of insufficient birth and aging of the population. The problem is that despite noticing demographic problems at the local level, the envisaged measures are difficult to implement due to the limited revenues and budgets of local self-government units.

**Keywords:** Serbian border region, public policies, demographic processes, population, differentiation.