

**OBNOVA STRATEŠKOG
PROSTORNOG MIŠLJENJA,
ISTRAŽIVANJA I
UPRAVLJANJA U SRBIJI
– KNJIGA 1**

**Posebna
izdanja 68**
Beograd
2011. godina

Institut
za arhitekturu
i urbanizam
Srbije

OBNOVA STRATEŠKOG PROSTORNOG MIŠLJENJA, ISTRAŽIVANJA I UPRAVLJANJA U SRBIJI – KNJIGA 1

Posebna izdanja br. 68
decembar 2011, Beograd

IZDAVAČ

Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije (IAUS)
Beograd, 11000 Bulevar kralja Aleksandra 73/II
fax: (381 11) 3370-203, iaus@EUnet.rs, www.iaus.ac.rs

ZA IZDAVAČA

Igor Marić, direktor

IZDAVAČKI SAVET

Mila Pucar, predsednik, IAUS, Beograd; Jasna Petrić, zamenik predsednika, IAUS, Beograd; Tamara Maričić, sekretar Izdavačkog saveta, IAUS, Beograd; Branislav Bajat, Univerzitet u Beogradu, Građevinski fakultet, Beograd; Milica Bajić-Brković, Univerzitet u Beogradu, Arhitektonski fakultet, Beograd; Dragana Bazik, Univerzitet u Beogradu, Arhitektonski fakultet, Beograd; Branka Dimitrijević, Glasgow Caledonian University, Glazgov; Milorad Filipović, Univerzitet u Beogradu, Ekonomski fakultet, Beograd; Igor Marić, IAUS, Beograd; Darko Marušić, Beograd; Nada Milašin, Beograd; Saša Milijić, IAUS, Beograd; Zorica Nedović Budić - University College Dublin, School of Geography, Planning and Environmental Policy, Dablin; Marija Nikolić, Beograd; Vladimir Papić, Univerzitet u Beogradu, Saobraćajni fakultet, Beograd; Ratko Ristić, Univerzitet u Beogradu, Šumarski fakultet, Beograd; Nenad Spasić, IAUS, Beograd; Božidar Stojanović, Institut „Jaroslav Černi“, Beograd; Borislav Stojkov, Republička agencija za prostorno planiranje Republike Srbije, Beograd; Dragutin Tošić, Univerzitet u Beogradu, Geografski fakultet, Beograd; Miodrag Vujošević, IAUS, Beograd; Slavka Zeković, IAUS, Beograd

RECENZENTI

Stevan Devetaković, redovni profesor u penziji, Univerzitet u Beogradu, Ekonomski fakultet, Beograd; Zorica Nedović-Budić, University College Dublin, School of Geography, Planning and Environmental Policy, Dablin; Zoran Njegovan, redovni profesor, Univerzitet u Novom Sadu, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad; Borislav Stojkov, redovni profesor u penziji, Univerzitet u Beogradu, Geografski fakultet, direktor Republičke agencije za prostorno planiranje, Beograd; Dobrivoje Tošković, naučni savetnik u penziji, IAUS, Beograd

UREDNICI

Jasna Petrić
Miodrag Vujošević

LEKTURA I KOREKTURA

Dafina Žagar

DIZAJN KORICA

Tanja Bajić

KOMPJUTERSKA OBRADA

Olgica Bakić

TIRAŽ 200 kom.

ŠTAMPA Grafo NIN, Beograd

U finansiranju monografije su učestvovali Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije i Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije.

U ovoj knjizi izložen je deo rezultata naučno-istraživačkog projekta III 47014 „Uloga i implementacija državnog prostornog plana i regionalnih razvojnih dokumenata u obnovi strateškog istraživanja, mišljenja i upravljanja u Srbiji“ koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije u periodu 2011-2014. godine.

S A D R Ž A J

	strana broj
Slavka Zeković	
PITANJA EVALUACIJE I INTEGRISANOSTI KLJUČNIH SEKTORSKIH POLITIKA I PROJEKATA U STRATEŠKI OKVIR DRŽAVNOG PROSTORNOG PLANA	1-38
Miroljub Hadžić	
IDENTIFIKACIJA OSNOVNIH RAZVOJNIH PROBLEMA	39-70
Miodrag Vujošević, Jasna Petrić	
POLITIKA REGIONALNOG RAZVOJA U EVROPSKOJ UNIJI I SRBIJI	71-100
Marija Maksin	
KOORDINIRANOST I INTEGRISANOST STRATEŠKOG PLANIRANJA ODRŽIVOG TERITORIJALNOG RAZVOJA SRBIJE	101-126
Vesna Jokić, Ksenija Petovar	
TERITORIJALNA/PROSTORNA DIMENZIJA SOCIJALNE ISKLJUČENOSTI	127-149
Branislav Bajat, Nikola Krunić, Milan Kilibarda, Mileva Samardžić-Petrović	
DASIMETRIJSKO MODELOVANJE NASELJENOSTI ZA POTREBE IZRADE PROSTORNIH PLANOVA	151-184

TERITORIJALNA/PROSTORNA DIMENZIJA SOCIJALNE ISKLJUČENOSTI

Vesna Jokić¹
Ksenija Petovar²

Apstrakt: Tema socijalnog razvoja u poslednjoj deceniji 20. veka postaje sve aktuelnija. Naime, opšteprihvaćena formula intenzivnog ekonomskog rasta koji će po automatizmu obezbeđivati socijalno blagostanje, prouzrokovala je brojne negativne posledice. Povećanje ekonomskih i socijalnih nejednakosti, redukcija socijalnih prava kao i opadanje kvaliteta socijalnih usluga dovelo je značajan broj građana u zamku siromaštva i isključenosti iz opštih društvenih tokova. Jaz između bogatih i siromašnih širi se i produbljuje, povećava se razlika između gradskih i seoskih područja, između i unutar regija, govori se o društvu s dve brzine (two-speed society). U takvim okolnostima, tema socijalnog razvoja sve više se stavlja na dnevi red. Socijalni razvoj se s razlogom definiše kao integralni faktor održivog ekonomskog razvoja. Bez socijalnog razvoja nije moguće jačati socijalnu koheziju koja je postavljena kao jedan od strateških ciljeva i koja temelj stabilnog razvoja evropskog društva. Jedan od pristupa u unapređenju socijalnog razvoja je borba protiv siromaštva i socijalne isključenosti, odnosno jačanje procesa socijalne uključenosti, koji su prihvaćeni kao ključni element daljeg razvoja evropskog socijalnog modela.

Prostorna distribucija indikatora socijalne isključenosti pokazuje da je dostupnost usluga od javnog interesa jedan od osnovnih činilaca društvene nejednakosti i generiranja obima socijalne isključenosti.

Ključne reči: socijalni razvoj, socijalna isključenost, prostorna dostupnost.

TERRITORY / SPATIAL DIMENSION OF SOCIAL EXCLUSION

Abstract: Theme of social development in the last decade of the 20th century is becoming increasingly topical. The generally accepted formula of intensive economic growth that will automatically provide social welfare, has caused many negative consequences. Increasing economic and social inequality, reduction of social rights, as well as the decline in the quality of social services has resulted in a significant number of people in poverty and exclusion from the general social trends. The gap between rich and poor is wider and deeper, increasing the difference between urban and rural areas, between and within regions,

¹ mr Vesna Jokić, istraživač saradnik, IAUS, Beograd

² dr Ksenija Petovar, redovni profesor u penziji, Beograd

discusses a two-speed society. In such circumstances, the theme of social development is increasingly placed on the agenda. Social development is rightly defined as an integral factor in sustainable economic development. Without social development is not possible to strengthen the social cohesion that is set as one of the strategic objectives and the basis of stable development of European society. One approach to its improvement in social development is the struggle against poverty and social exclusion and strengthening social inclusion process, which were accepted as a key element for further development of the European social model.

Spatial distribution of indicators of social exclusion shows that the availability of services of public interest is one of the main factors of social inequality and generating volume social exclusion.

Key words: *social development, social exclusion, spatial availability.*

UVOD

Nakon suočavanja sa negativnim posledicama urušavanja države blagostanja i nekoliko decenija prevage neoliberalnog koncepta razvoja, u poslednjoj deceniji 20. veka razvijaju se novi pristupi temi socijalnog razvoja. Teži se stvaranju novog društvenog ambijenta u kome socijalni razvoj poprima novu dimenziju i postaje integralni deo održivog ekonomskog razvoja.

U Deklaraciji usvojenoj na samitu UN o socijalnom razvoju, održanom u Kopenhagenu 1995. godine (*Copenhagen Declaration on Social Development, 1995*), navodi se da ekonomske aktivnosti jesu osnova društvenog progresa, ali se on ne može ostvariti slobodnim delovanjem zakona tržišta – potrebne su promene u oblasti obrazovne, zdravstvene, socijalne i drugih politika kako bi se ublažili negativni učinci tržišta i ostvarila trajnija i socijalna stabilnost. U prvi plan su stavljena tri temeljna socijalna problema: siromaštvo, nezaposlenost i socijalna isključenost. Od 1997. godine započinje formiranje mreža socijalnog razvoja (*Social Development Network*), a pokreću se i mnogobrojne regionalne inicijative pod okriljem Svetske banke, s ciljem da se koncept socijalnog razvoja uključi u razvojne projekte (Davis, 2004). Usvajanje *Milenijumskih razvojnih ciljeva* 2000. godine, na samitu UN u Njujorku, predstavljalo je još jedan korak napred – težište u suzbijanju siromaštva usmereno je ka poboljšanju obrazovanja, zdravstvene zaštite i

položaja vulnerabilnih grupa, a naročito ka uspostavljanju partnerskih odnosa i saradnje u razvojnim programima i projektima³.

U međunarodnim dokumentima, pojam socijalni razvoj ima dva značenja: 1) unapređenje blagostanja i kvaliteta života pojedinaca, 2) promene u društvu – normama i institucijama, koje će razvoj učiniti pravednijim i inkluzivnijim za sve članove društva. Naime, temelje socijalnog razvoja čine ekonomska pravednost (*equity*) i socijalno uključivanje (*inclusion*), kako bi se smanjilo siromaštvo, rezultati razvoja šire distribuirali, društvo bilo kohezivno i podržavajuće, a razvoj održiv (Davis, 2004).

U Evropskoj uniji je od posebnog značaja bilo usvajanje *Lisabonske strategije* 2000. godine, koja je utvrdila osnove za ambiciozni plan razvoja do 2010. godine, i povezala dve suštinske komponente – ekonomsku i socijalnu. Ostvarenje strateškog cilja, da Evropa postane najkonkurentnija i najdinamičnija privreda na svetu, podrazumevalo je i produktivno društvo zasnovano na znanju, odnosno izgradnju novog modela socijalne države, koja mora biti temelj čitavog procesa. Novi model socijalne države podrazumevao je razvijanje sistema podrške i socijalne zaštite, jačanje socijalnih prava i stvaranje jednakih mogućnosti za sve, sprovođenje posebnih programa podrške za najranjivije članove društva, odnosno oblikovanje socijalnih politika usmerenih na osnaživanje svakog pojedinca da poveća svoje kapacitete, resurse i mogućnosti i aktivno se uključi u razvoj zajednice (*The Lisbon European Council: An Agenda of Economic and Social Renewal for Europe, 2000*). Brojne dileme u vezi sa *Lisabonskom strategijom*, odstupanja od njenih osnovnih principa i snažan uticaj neoliberalnih struja da se taj

³ Na Milenijumskom samitu u Njujorku 2000. godine, lideri 189 zemalja članica UN usvojili su *Milenijumsku deklaraciju* u kojoj se navode temeljne vrednosti na kojima treba da se zasnivaju međunarodni odnosi u 21. veku – sloboda, jednakost, solidarnost, tolerancija, poštovanje prirode i podela odgovornosti. Iz ove deklaracije izvedeni su *Milenijumski ciljevi razvoja*. U okviru izveštaja generalnog sekretara UN (*Smernice za sprovođenje Milenijumske deklaracije UN, 2001*), promovisani su Milenijumski razvojni ciljevi, sa odgovarajućim pokazateljima i vremenski definisanim zadacima koje treba ostvariti do 2015. godine. Milenijumski ciljevi su: 1) eliminacija/iskorenjivanje krajnjeg siromaštva i gladi, 2) ostvarivanje univerzalnog osnovnog obrazovanja, 3) unapređivanje ravnopravnosti polova i poboljšanje društvenog položaja žena, 4) smanjenje smrtnosti dece, 5) poboljšanje zdravstvene zaštite majki, 6) borba i zaustavljanje širenja HIV/AIDS, malarije, tuberkuloze i drugih infektivnih bolesti, 7) osiguravanje održivosti životne sredine, 8) razvijanje globalnih partnerskih odnosa po pitanju razvoja. *Millennium Development Goals – MDG*; <http://www.un.org/millennium/>

dogovor preinači, ukazuju da još uvek nije jasno artikulisan zajednički cilj Unije kada je u pitanju politika socijalnog razvoja, a još manje operativni modeli za ostvarivanje ovih politika.

Pre jedne decenije, opšte opredeljenje i usmerenost Evropske unije na jačanje socijalne kohezije, kao temelja stabilnog razvoja evropskog društva, potvrđeno je i usvajanjem *Evropske strategije socijalne kohezije* u Savetu Evrope 2000. godine, odnosno njene revidirane verzije (*Revised Strategy for Social Cohesion, 2004*). Prema Berger-Schmitt, postoje dve osnovne dimenzije socijalne kohezije: prva je smanjenje socijalnih razlika, nejednakosti i socijalne isključenosti, odnosno unapređenje kvaliteta života, a druga, jačanje socijalnih relacija, interakcija i veza u društvu, odnosno jačanje socijalnog kapitala konkretnog društva (Berger-Schmitt, 2000:4).

Siromaštvo i socijalna isključenost predstavljaju glavnu pretnju socijalnoj koheziji, pa jačanje procesa socijalne uključenosti nastoji da je uspostavi kao jedan od kriterijuma daljeg razvoja evropskog socijalnog modela.

Deset godina nakon usvajanja *Lisabonske strategije* i *Evropske strategije socijalne kohezije*, sve su glasnjiji zahtevi za revizijom ovih dokumenata. Neoliberalni političari i komentatori vide u socijalnoj politici Evropske unije osnovni razlog za njene ekonomske nedaće. Ovakvim stavovima suprotstavljaju se komentatori koji u daljem produbljivanju socijalnog jaza između bogatih i siromašnih i povećanju obima društvene isključenosti traže objašnjenje za buduće sve veće probleme sa kojima će se suočavati Evropska unija.

Poslednjih godina, tema socijalnog razvoja i socijalne isključenosti aktualizovana je i u Srbiji. Dešavanja tokom poslednje decenije 20. veka – raspad države (SFRJ), urušavanje institucija, teška ekonomska kriza, znatan pad društvenog proizvoda, enormno povećanje sive ekonomije – doveli su do povećanja socijalnih nejednakosti, siromaštva, znatnog smanjenja sredstava za ostvarivanje prava u oblasti socijalne sigurnosti i do redukovanja mnogih do tada garantovanih prava (Petovar, Vujošević, 1998:128). Izborom za uključivanje u evropske integracione procese, Srbija je 2000. godine preuzela obavezu da u procesu pridruživanja ispuni brojne uslove, definisane kriterijumima za pridruživanje EU. Prioritet je usklađivanje domaćih propisa sa propisima EU i izgradnja stabilnih institucija koje garantuju demokratsku pravnu državu i poštovanje i zaštitu ljudskih prava i prava manjina, što je preduslov za pomoć koju EU pruža kroz proces stabilizacije i pridruživanja.

SIROMAŠTVO, SOCIJALNA ISKLJUČENOST I SOCIJALNA UKLJUČENOST

U poslednjih dvadesetak godina socijalna isključenost koristi se kao ključni pojam za objašnjenje uzroka i karakteristika siromaštva i društvene nejednakosti. Smatra se da klasični redistributivni pristupi u smanjivanju siromaštva nisu učinkoviti, naročito ne za marginalizovane i ranjive društvene grupe. Tema socijalne isključenosti 1989. godine postala je sastavni deo preambule *Evropske socijalne povelje* – temeljnog dokumenta Saveta Evrope o socijalnim pravima. U dopunjenoj i izmenjenoj *Povelji* iz 1996. godine uvedeno je novo pravo – „pravo na zaštitu od siromaštva i socijalne isključenosti“.

Proces socijalna uključenost (*Social Inclusion Process*), koji postaje osnov za dalji razvoj Evropskog socijalnog modela, zvanično je postavljena kao prioritet 2000. godine na samitu u Nici, gde je Evropski savet odlučio da pokrene nove metode na području borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti i definisao skup od četiri zajednički cilja:

1. Omogućiti svima učešće u zapošljavanju i pristup resursima, pravima, dobrima i uslugama;
2. Sprečiti rizik od isključenosti;
3. Pomoći najugroženijima;
4. Mobilisati sva relevantna tela.

Između zemalja članica postignut je dogovor o izradi *Nacionalnih akcionih planova društvene uključenosti* (*National Action Plans – NAPs/inc*), sa ciljem praćenja rezultata ostvarenih u borbi protiv isključenosti i u domenu poboljšanja društvene kohezije. Svake tri godine zemlje članice pripremaju izveštaje o primeni akcionih planova. Kao glavni mehanizam za postizanje povećanja efikasnosti unutar EU utemeljen je „Otvoreni metod koordinacije“ (*OMC – Open Method of Coordination*), koji kombinuje zajedničke ciljeve socijalnih politika zemalja članica, nacionalne akcione planove i zajedničke indikatore, radi promovisanja ambicioznije i efikasnije strateške politike socijalne uključenosti.

Zemlje koje su u procesu pristupanja EU imaju obavezu da izrade *Memorandum o socijalnoj uključenosti* (*Joint Inclusion Memorandum – JIM*), u okviru kojeg se opisuju kontekst siromaštva i društvene isključenosti, kao i

prioriteti u rešavanju ovih pitanja. *Memorandum o socijalnoj uključenosti* jedan je od zahteva koji se moraju ispuniti u procesu pristupanja EU. To je korak koji priprema zemlju za učešće u otvorenom metodu koordinacije (kao punopravne članice) i za izradu *Nacionalnog akcionog plana društvene uključenosti*. Vlada Republike Srbije početkom 2009. godine usvojila je dokument/studiju *Praćenje društvene uključenosti u Srbiji*.

Implementacija koncepta socijalne uključenosti u EU nametnula je potrebu preispitivanja osnovnih pristupa i definicija ključnih pojmova oko kojih treba uspostaviti saglasnost. Najvažnija promena u redefinisaju konceptualnog okvira odnosila se na postavljanje socijalne isključenosti u središte ovog koncepta umesto do tada centralnog pojma siromaštva. Naime, uočeno je da nasuprot siromaštvu, koje je uglavnom posmatrano kroz materijalno siromaštvo, koncept isključenosti nudi bolje polazište za praćenje stanja i unapređivanje procesa socijalne uključenosti. Na taj način, fokus je pomeren sa posledičnog stanja (siromaštva) na proces (isključivanje). U dokumentima EU uspostavljene su sledeće definicije ovih pojmova (*Joint report on social inclusion, Social security and social inclusion, 2004:8*):

Siromaštvo – ljudi žive u siromaštvu ako su njihovi prihodi i sredstva neadekvatni (nedovoljni) i sprečavaju ih da sebi obezbede životni standard koji se smatra prihvatljivim u društvu u kojem žive. Zbog siromaštva oni mogu iskusiti višestruke prepreke usled nezaposlenosti, niskih primanja, loših stambenih uslova, neadekvatne zdravstvene zaštite i pristupa obrazovanju, kulturi, sportu i rekreaciji. Oni su često marginalizovani i isključeni iz učestvovanja u aktivnostima (ekonomskim, društvenim i kulturnim) koje se smatraju standardima za druge ljude, a njihov pristup osnovnim pravima može biti ograničen.

Socijalna isključenost je proces u kojem su određeni pojedinci ili grupe gurnuti na ivicu društva i sprečeni da u potpunosti učestvuju u društvu, što je posledica njihovog siromaštva, nedostatka osnovne stručnosti (neadekvatnog obrazovanja) i nemogućnosti doživotnog učenja, ili je rezultat diskriminacije. Ovo ih udaljava od zaposlenja, prihoda, školovanja i mogućnosti daljeg obrazovanja, kao i od socijalnih mreža i aktivnosti u društvu i zajednici. Oni imaju slab pristup izvršnoj vlasti i organima koji donose odluke, zbog čega se osećaju nemoćnim i nesposobnim da preuzmu kontrolu nad odlukama koje utiču na njihov svakodnevni život.

Socijalna uključenost (inkluzija) je proces koji osigurava da lica koja su u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti dobiju mogućnosti i sredstva koja su neophodna za celovito učešće u ekonomskom, društvenom i kulturnom životu i da dostignu životni standard i blagostanje koji se smatraju uobičajenim u društvu u kojem žive. To osigurava njihovo veće učešće u procesu donošenja odluka koje utiču na njihov život i ostvarivanje osnovnih ljudskih prava.

Sumarno, kao karakteristika društva, termin socijalne isključenosti odgovara smanjenom stepenu društvene kohezije do kojeg je došlo zbog načina na koji institucije društva regulišu, odnosno, ograničavaju pristup dobrima, uslugama, aktivnostima i resursima koji su generalno povezani sa ostvarivanjem građanskih prava. Pažnja je sada usmerena na procese socijalne uključenosti, kao i na uzroke koji doprinose neuspehu institucija u društvu (*Praćenje društvene uključenosti u Srbiji*, Vlada RS, 2009:11).

Termini socijalna uključenost i socijalna isključenost predstavljaju dva aspekta istog fenomena. U uslovima otežane tranzicije u Srbiji, kada reforme treba da obezbede novi institucionalni okvir socijalne integracije, kao i da podstaknu razvojne procese na način koji otvara jednake šanse za uključivanje u te procese svim članovima društva, javlja se potreba da se definicija socijalne uključenosti postaviti nešto šire. U dokumentu *Praćenje društvene uključenosti u Srbiji*, socijalna uključenost podrazumeva:

Pristup društvenim resursima, institucijama i procesima koji omogućuje obnavljanje resursa pojedinačnih članova društva, kao i čitavih društvenih grupa, na načine koji im omogućavaju da zadovoljavaju svoje potrebe, ostvaruju prava i obezbede najmanje minimum prihvatljivih uslova života za dato društvo, kao i da se na aktivan način uključuju u život svoje zajednice.

(Praćenje društvene uključenosti u Srbiji, Vlada RS, 2009:12).

DIMENZIJE, IZVORI I KARAKTERISTIKE SOCIJALNE ISKLJUČENOSTI

Dve su osnovne specifičnosti koncepta socijalne isključenosti: 1) koncept je multidimenzionalan – obuhvata više aspekata isključenosti koji se generalno mogu razvrstati u tri grupe: ekonomska (najčešće se ispoljava kroz isključenost sa tržišta rada/nezaposlenost, lišenost zarade, imovine i

dr.), društvena (smanjene mogućnosti pojedinaca da koriste socijalne usluge – obrazovanje, zdravstvenu i socijalnu zaštitu, odnosno da ostvaruju socijalna i kulturna prava, učestvuju aktivno u životu zajednice) i politička (može biti dobrovoljna – apstinencija, a nekada je posledica strukturalnih faktora – nedostatak obrazovanja, informacija, udaljenost i sl.), 2) koncept je fokusiran na procese, odnose i institucije koje su osnov/razlog isključenosti (Šporer, 2004).

Izvori socijalne isključenosti su brojni i okvirno se mogu grupisati:

- isključenost usled nejednakosti koje postoje u društvu a proističu iz nacionalnih, etničkih, kulturnih specifičnosti;
- isključenost pojedinaca ili grupa koji žive u slabije razvijenim, izolovanim sredinama kojae karakteriše vrlo slaba raspoloživost i substandardan kvalitet usluga, nepostojanje ili neadekvatnost javnog prevoza, slaba razvijenost infrastrukture, odsustvo privrednih aktivnosti, visoka stopa nezaposlenosti, niska obrazovna struktura, niski prihodi i dr., tako da su značajno smanjene mogućnosti stanovništvu da koristi društvene resurse i učestvuje u aktivnostima zajednice;
- životne okolnosti (bolest, invalidnost i dr.) ili faza života u kojoj se pojedinac nalazi (u nekim fazama pojedinac je izloženiji rizicima socijalne isključenosti) – u osnovi postoji nekoliko grupa koje imaju veći rizik isključenosti: deca, starije stanovništvo, hendikepirani/bolesni, samohrani roditelji.

Iz izloženog se vidi da je koncept socijalne isključenosti po svojoj prirodi veoma složen i višedimenzionalan, pa je i njegovo praćenje veoma složen proces. Postoji nekoliko karakteristika na koje treba obratiti posebnu pažnju sa ciljem da se ovaj fenomen obuhvati i istraži u celosti (*Socijalno uključivanje: koncepti, stanje, politike*, 2010:25-26).

1. **Oblici isključenosti**, ukazuju iz kojih sfera su pojedinci i grupe isključeni – ekonomska, politička, socijalna i kulturna isključenost, ili neki uži oblici, poput isključenosti sa tržišta rada ili finansijskih tržišta. U slučaju kada se pojedinci i grupe suočavaju sa višestrukim oblicima isključenosti, govori se o višedimenzionalnoj (višestrukoj) isključenosti.
2. **Stepen i trajanje stanja socijalne isključenosti** – stepen isključenosti ukazuje u kojoj meri su pojedinci isključeni iz pojedinih oblasti društva:

apsolutna isključenost predstavlja odsustvo šansi ili nemogućnost pojedinaca, domaćinstava i društvenih grupa da pristupe određenim resursima, institucijama ili se uključe u osnovne procese svoga društva, a relativna isključenost/uskraćenost, predstavlja smanjene šanse pojedinaca, domaćinstava i društvenih grupa (u odnosu na druge u istom društvu) da se uključe u kvalitetne usluge, resurse i razvojne procese svoga društva. Trajanje socijalne isključenosti pokazuje da nekada ljudi bivaju isključeni sa tržišta rada kratkotrajno (usled stečaja preduzeća, kraćeg nepovoljnog ekonomskog ciklusa) i tada je reč o kratkotrajnoj isključenosti koja ne mora da ima velike posledice na životne šanse ljudi niti njihove druge aspekte učestvovanja u društvu. Međutim, isključenost može biti dugotrajna, pa za neke pojedince i grupe čak i trajno stanje iz kog izlazak nije jednostavan ili izgledan/moguć.

3. **Identifikovanje grupa** koje su isključene omogućuje da se sagleda koje su kategorije stanovništva i društvene grupe najčešće suočene sa rizikom društvenog isključivanja. U tome se koriste različita obeležja kao što su pol, starost, kvalifikacija, područja stanovanja, etnicitet i sl.

Prepoznavanje **uzroka** i **posledica** socijalne isključenosti otvara mogućnosti da se ovaj problem u potpunosti razume, kao i da se za njegovo rešavanje formulišu odgovarajuće politike i mere.

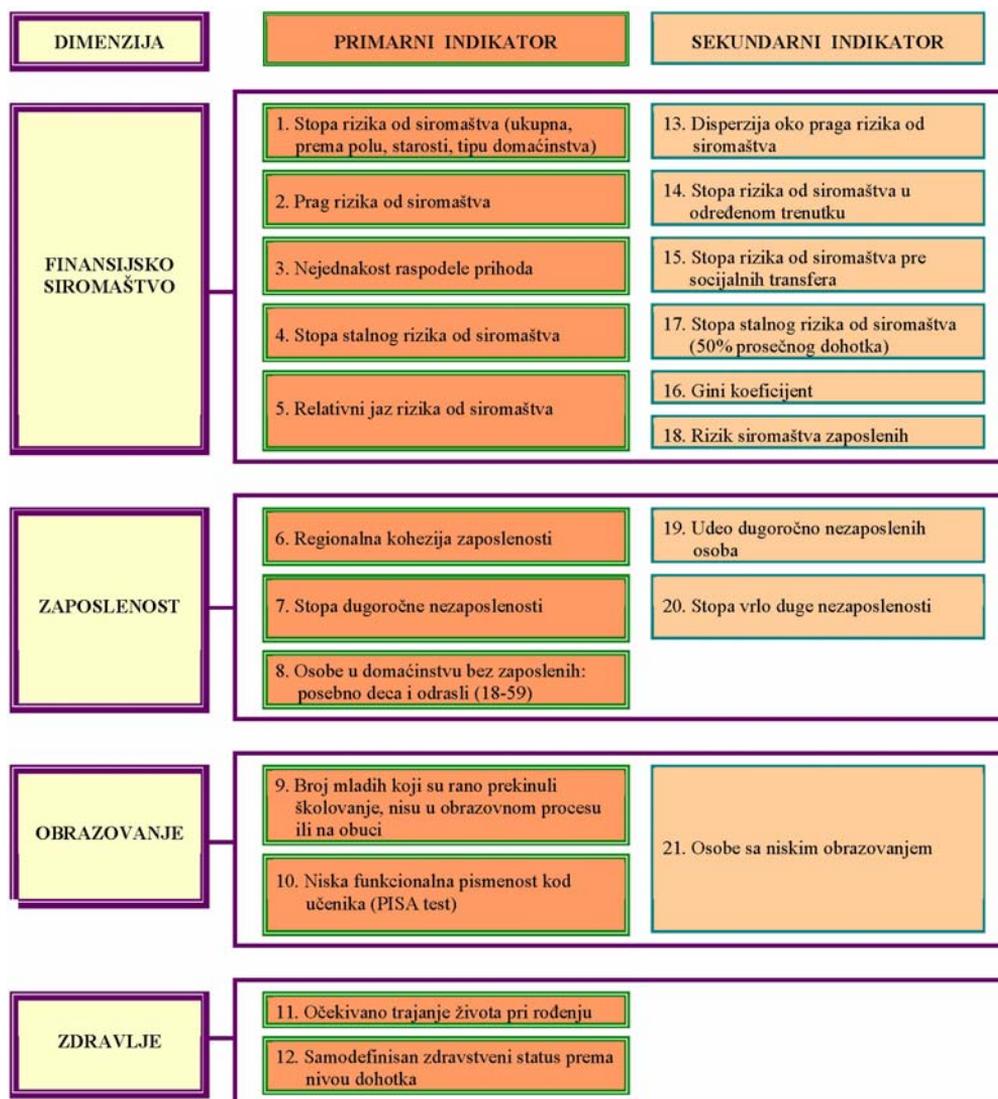
INDIKATORI SOCIJALNE ISKLJUČENOSTI – LAKEN (LAEKEN) INDIKATORI

Radi prevođenja koncepta socijalne isključenosti/uključenosti u merljiv instrument razvijen je set indikatora. Laken (*Laeken*) indikatori socijalne uključenosti, razvijeni su kao deo *Lisabonske strategije*, koja predviđa koordinaciju evropskih socijalnih politika na nivou država, u skladu sa zajedničkim ciljevima usvojenim na samitu u Nici 2000. godine. Već naredne godine (2001), Evropski savet je u briselskom predgrađu Lakenu usvojio skup osnovnih indikatora za praćenje stanja socijalne uključenosti u Uniji, u kontekstu Otvorenog metoda koordinacije, na osnovu zajedničkih ciljeva usmerenih na:

- olakšavanje „učestvovanja“ u zapošljavanju i pristupu svim resursima, pravima, robama i uslugama;
- sprečavanje „rizika od isključenosti“;
- pomaganje „najugroženijim“ grupama stanovništva;
- mobilisanje „svih relevantnih tela“.

Početni skup je činilo 18 indikatora, ali je lista proširena sa još tri indikatora – za sada ukupno 21 indikator, koji pokrivaju četiri segmenta/dimenzije socijalne isključenosti/uključenosti. Polovina Laken indikatora (Šema 1) odnosi se na mere siromaštva ili dohodovne nejednakosti (finansijsko siromaštvo), a ostale dimenzije uključuju zaposlenost (tržište rada), zdravlje i obrazovanje. Indikatori koji pokrivaju stambene uslove još se razvijaju, a predlaže se poseban indikator koji će se odnositi na substandardnu nastanjenost. Takođe, u pogledu ovog seta indikatora navodi se da „ne uključuju nikakve mere socijalne izolacije ili subjektivno blagostanje (npr. zadovoljstvo) uprkos tome što stručna literatura ove aspekte smatra ključnim kada je kvalitet života u pitanju“ (Lelkes, 2006 : 139).

Generalno, Laken indikatori imaju primarnu ulogu u uporedivom praćenju dostignuća i napretka država članica u pogledu socijalne uključenosti, pokrivajući osnovne aspekte monetarnog siromaštva (nivo, postojanost, dubinu, promene u toku vremena) i njegovu raspodelu (po polu, starosti, tipovima domaćinstava i zanimanju), kao i višedimenzionalne aspekte siromaštva u oblastima zapošljavanja, zdravstvene zaštite i obrazovanja, kojima države članice posvećuju posebnu pažnju u svojim *Nacionalnim akcionim planovima uključenosti*.



Šema 1. Laken indikatori socijalne uključenosti

Izvor: 'LAEKEN' INDICATORS – DETAILED CALCULATION METHODOLOGY – EUROPEAN COMMISSION, EUROSTAT <http://www.cso.ie/eusilc/documents/laeken%20indicators%20-%20calculation%20algorithm.pdf>; Algorithms to compute cross-sectional indicators of poverty and social inclusion adopted under the open method of coordination http://www.insee.fr/en/insee-statistique-publique/colloques/pauvrete/pdf/Eurostat_social_indicators_EN.pdf

S druge strane, socijalni indikatori mogu se koristiti u različite svrhe. Svrha korišćenja Laken indikatora određena je specifičnostima otvorenog metoda koordinacije, čija je namena: 1) da olakša međunarodnu uporedivost konkretnih rezultata/dostignuća ostvarenih primenom nacionalnih i sub-nacionalnih socijalnih politika, a time 2) poboljša zajedničko učenje i razmenu dobre (i loše) prakse među zemljama. Stoga, težište Laken indikatora je na rezultatima/ishodima, a ne na sredstvima/načinima kojima su oni postignuti, što je u skladu s načelom subsidijarnosti nadležnosti države (Atkinson et al., 2004).

S obzirom na višedimenzionalnu prirodu socijalne isključenosti, indikatori su podeljeni u slojeve: 1) primarni indikatori pokrivaju široka područja koja se smatraju najvažnijim u generisanju siromaštva i socijalne isključenosti (zaposlenost, obrazovanje i dr.), 2) sekundarni indikatori, čija je namena da dopune primarne indikatore i opišu druge važne dimenzije problema, 3) relativni indikatori, koje države razvijaju i podnose u okviru svojih Nacionalnih akcionih planova, da rasvetle specifičnosti područja i da pomognu u interpretaciji primarnih i sekundarnih indikatora. U ovom smislu, svi nacionalno specifični indikatori spadaju u relativne indikatore.

OPERACIONALIZACIJA KONCEPTA SOCIJALNE UKLJUČENOSTI U SRBIJI

Tema socijalne isključenosti aktualizovana je i u Srbiji. Poslednjih godina doneti su i izmenjeni brojni zakoni i usvojeni strateški razvojni dokumenati, u značajnoj meri usklađeni sa evropskim politikama i standardima i međunarodnim normama i preporukama. Usvojeni dokumenti tematski pokrivaju različite oblasti – smanjenje siromaštva, regionalni razvoj, održivi razvoj, podsticanje zapošljavanja, socijalnu politiku, obrazovanje, javno zdravlje, razvoj malih i srednjih preduzeća, poljoprivredu, infrastrukturu i drugo.

I pored toga što su usvojeni dokumenti usaglašeni sa principima i pristupima koje je prihvatila Unija, Srbiji predstoji još puno napora da se prihvaćene politike i principi efikasno i delotvorno primenjuju. Kako primećuju autori *Studije o humanom razvoju – Srbija 2010 – izvori i ishodi socijalnog isključivanja*, ne znači da su politike unapređenja sistemskih uslova uvek adekvatno definisane, a još manje da se one sprovode na zadovolja-

vajući način. U Srbiji se u tom pogledu uočava intenzivno produkovanje strateških politika, ali sa implementacijom malog intenziteta i efikasnosti (Cvejić i ostali, 2011:39).

Među usvojenim strateškim dokumentima najopštiji okvir u oblasti socijalne isključenosti predstavlja *Strategija za smanjenje siromaštva (SSS)*, usvojena 2003. godine. Ova višesektorska strategija, poslužila je kao polazni osnov za razvijanje novih i objedinjavanje postojećih programskih dokumenata u okviru različitih društvenih sektora, odnosno delokruga rada pojedinih resornih ministarstava i drugih državnih ustanova, a za razliku od većine strateških dokumenata, prati se i njena implementacija (prvi izveštaj 2005, drugi 2007. godine). Tim potpredsednika Vlade za implementaciju SSS priredio je 2009. godine publikaciju *Praćenje društvene uključenosti u Srbiji*⁴, kao početni okvir za razvoj metodologije, procesa i uređivanje institucionalnog okvira za praćenje stanja društvene uključenosti u Srbiji. Cilj ovog izveštaja bio je da identifikuje ključne aspekte i postavi osnov za analizu stanja socijalne uključenosti u Srbiji korišćenjem EU Laken pokazatelja, predloži skupove nacionalno specifičnih pokazatelja na osnovu kojih se može pratiti stanje uključenosti u relevantnim aspektima, ukaže na postojeće izvore informacija za date pokazatelje ili preporuči njihovo uvođenje u redovna statistička prikupljanja podataka ili odgovarajuća istraživanja, kao i da stvori uslove za organizaciju racionalizovanog procesa merenja društvene uključenosti koji će omogućiti da se Srbija ravnopravno uključi u evropski proces komunikacije i izveštavanja o stanju socijalne uključenosti.

U julu 2009. godine, pri Kabinetu potpredsednika Vlade za evropske integracije, uspostavljen je Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva. Ovaj tim je, u saradnji sa Republičkim zavodom za statistiku, sredinom 2010. godine objavio izveštaj *Praćenje socijalne uključenosti u Republici Srbiji – pregled i trenutno stanje socijalne uključenosti* na osnovu evropskih i nacionalnih pokazatelja. Takođe, sistematizovani su dostupni podaci i evidentirani nedostaci sadašnjih izvora podataka u oblasti socijalne isključenosti i smanjenja siromaštva.

⁴ Izrada publikacije omogućena je sredstvima Međunarodnog odeljenja za razvoj (DFID) Vlade Velike Britanije u okviru projekta *Podrška implementaciji Strategije za smanjenje siromaštva u Srbiji*.

Početakom 2010. godine, Vlada je obrazovala i Radnu grupu za socijalno uključivanje, sastavljenu od predstavnika institucija koje imaju ključnu odgovornost u definisanju, sprovođenju i praćenju politika socijalnog uključivanja. Zadatak Radne grupe je da daje predloge za aktivno učešće Republike Srbije u procesu socijalnog uključivanja u okviru evropskih integracija, kao i da definiše mere za sprovođenje politika socijalnog uključivanja. Radna grupa saraduje i konsultuje se sa organizacijama i pojedincima koji se bave pitanjima socijalnog uključivanja izvan Vlade, što predstavlja važan segment za unapređenje dijaloga između državnih institucija i udruženja.

U martu 2011. godine Vlada Republike Srbije usvojila je *Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji (Pregled i stanje socijalne isključenosti i siromaštva za period 2008–2010. godine sa prioritetima za naredni period)*, koji obuhvata: pregled zakonskog, strateškog i institucionalnog okvira relevantnog za procese socijalnog uključivanja i smanjenja siromaštva, analizu trenutnog stanja u relevantnim oblastima, pregled realizovanih mera, zaključke i osnovne pravce razvoja za naredni period.

Takođe, intenzivno se radi i na poboljšanju institucionalnih kapaciteta i izvora podataka za analizu socijalne isključenosti. Osim *Ankete o potrošnji domaćinstva (APD)* i *Ankete o radnoj snazi (ARS)* koje Republički zavod za statistiku sprovodi godišnje, u toku je priprema za sprovođenje *Ankete o prihodima i uslovima života (SILC/ Statistics on Income and Living Conditions)*, koja će omogućiti unapređenje sistema prikupljanja podataka i analize položaja različitih društveno isključenih grupa i pojedinaca, kao i usklađivanje praćenja pokazatelja socijalne uključenosti sa zemljama EU. U okviru redovnog programa Republičkog zavoda za statistiku, od 2006. godine, razvija se *DevInfo Srbija* – baza podataka koja sadrži socioekonomske indikatore koji se koriste za praćenje tri multisektorske strategije: *Milenijumskih ciljeva razvoja*, *Strategije za smanjenje siromaštva* i *Nacionalnog plana akcije za decu*.⁵ Podaci su uglavnom agregirani na nivou regiona ili opština, a samo podaci popisa stanovništva, domaćinstava i stanova na nivou naselja.

⁵ Indikatori su klasifikovani u 11 sektora: demografija, ekonomija, žene (osnaživanje uloge), zaštita (dece i žena), zdravstvo, informisanje i komunikacije, ishrana, obrazovanje, poljoprivreda, prirodna sredina i socijalna zaštita. Baza se ažurira dva puta godišnje. Podaci se objavljuju redovno na sajtu Republičkog zavoda za statistiku i mogu se preuzeti i koristiti.

TERITORIJALNA/PROSTORNA DIMENZIJA SOCIJALNE ISKLJUČENOSTI/UKLJUČENOSTI

Socijalni razvoj ima naglašenu prostornu dimenziju, tako da je za njegovo razumevanje i definisanje odgovarajućih politika od ključnog značaja prostorna/teritorijalna jedinica posmatranja. Ograničavanje indikatora socijalne dimenzije razvoja i socijalne isključenosti na nivo većih prostornih celina (okrug, region, statistička, funkcionalna područja i sl.) u značajnoj meri potire razlike u pogledu teritorijalne segregacije i nejednakosti na lokalnom nivou (Jokić, 2010). Nivo opštine i naselja su suštinski za analizu prostornih aspekata socijalnog razvoja, budući da omogućavaju uključivanje uslova svakodnevnog života, koji su bazični determinator socijalne uključenosti i/ili isključenosti. Blizina i prostorna dostupnost usluga od javnog interesa na lokalnom nivou su osnova za bolje razumevanje politika koje teže povećanju socijalne jednakosti.

Razmatranje teritorijalne dimenzije društvene isključenosti zaslužuje posebnu pažnju jer je isključivanje koje je posledica udaljenosti od mesta odvijanja društvenih aktivnosti po pravilu znatno teže targetirati pojedinačnim merama i programima usmerenim ka određenim vulnerabilnim grupama. Ako mesto/naselje u kome pojedinac ili grupa žive, odrastaju, školuju se, traže zaposlenje, leče se i dr. ne pruža gotovo nikakve izgleda, ili u najboljem slučaju, nešto više od minimalnih standarda zadovoljenja osnovnih potreba, a ne retko i ispod toga, onda se izvesno radi o višestrukoj deprivaciji, koja se ne može rešiti pojedinačno targetiranim programima.

Problem višestruke deprivacije u seoskim naseljima i perifernim područjima opština u Srbiji bio je tokom poslednjih nekoliko decenija predmet istraživanja ne malog broja stručnjaka – geografa, prostornih planera, ekonomista, sociologa i drugih. Analize ulaganja u socijalnu infrastrukturu naselja, kao i cene komunalnih troškova (stanarina, voda, grejanje, uvođenje telefonskih veza i dr.) i usluga javnih službi (predškolske ustanove, prostorna udaljenost, kvalitet i opremljenost osnovnih škola, domova zdravlja i dr.) potvrđivale su postojanje ogromnih razlika u dostupnosti, kvalitetu i cenama ovih usluga. Istovremeno, ove usluge su bile finansirane iz javnih fondova i implicirale su koliko-toliko ujednačene standarde. Razlike su bile naročito velike između gradskih i seoskih naselja, odnosno između opštinskih centara i ostalih naselja u opštini. Prikupljeni

podaci su potvrđivali da je politika investiranja u privredne aktivnosti, javne službe, komunalnu i saobraćajnu infrastrukturu u Srbiji godinama bila urbocentrična. (Perišić, 1985; Petovar, 1985; Prostorni plan Srbije 1996). Prema procenama D. Perišića, i do 85% programa za lokalne puteve, obrazovanje, zdravstvo i sl. realizovano je u opštinskom centru ili njegovoj perifernoj zoni. Takva politika je bila kontinuirana u Srbiji i ona je nastavljena i u periodu tranzicije sve do danas. Kada su u pitanju bili investicioni programi na nacionalnom nivou, jedino pitanje, odnosno predmet rasprave, bilo je da li će investicije pretežno biti usmerene ka Beogradu ili nekom drugom većem urbanom centru u Republici. Nacionalne investicije nisu nikada bile usmeravane ka seoskim naseljima, a ova opet zahvaljujući politikama lokalnih samouprava nisu mogla da dobiju prioritet u odnosu na opštinski centar. Rezultati ovakvih dugotrajnih politika su džepovi siromaštva i socijalne isključenosti koji postaju potpuno vidljivi tek kada analizu spustimo na nivo naselja, odnosno, kada indikatore socijalnog standarda analiziramo na nivou opštine i u odnosu na tip odnosno funkciju naselja – opštinski centar i ostala naselja u opštini.

U mnogim studijama i istraživanjima urađenim u poslednjih desetak godina u Srbiji,⁶ potvrđen je nalaz dobijen u istraživanju *Merenje životnog standarda (Living standard measurement survey)* obavljenom 2003. godine. Tada je prvi put istraživačkim postupkom potvrđeno da je siromaštvo u Srbiji rasprostranjenije u seoskim područjima u poređenju sa gradskim naseljima. Ovo istraživanje nije moglo detaljnije da istraži osobenosti siromaštva na nivou najmanjih prostornih jedinica – naselja. Istraživanja pojedinačnih naselja ili pojedinih ruralnih područja pokazuju, međutim, da razlike u uslovima i kvalitetu života između naselja unutar jedne opštine mogu biti jednako velike, ako ne i veće, nego one na koje ukazuju prosečne vrednosti koje se dobijaju na opštinskom ili regionalnom nivou. Ova saznanja se gotovo uvek potvrđuju prilikom prikupljanja i obrade dokumentacione

⁶ Studija o humanom razvoju – Srbija 2010, Izvori i ishodi socijalnog isključivanja urađena je u okviru regionalnog projekta *Humani razvoj i socijalna isključenost 2009. godine u zemljama Centralne i Istočne Evrope i bivšim socijalističkim republikama*, koji je vodio regionalni centar UNDP sa sedištem u Bratislavi. Projekat je uključio šest država: Kazahstan, Makedoniju, Moldaviju, Srbiju, Tadžikistan i Ukrajinu; *Socijalna isključenost u ruralnim oblastima*, istraživanje sprovedeno uz podršku Programa Ujedinjenih nacija za razvoj u Srbiji i Delegacije Evropske Komisije u Srbiji 2010. godine; i druge.

osnove za prostorne planove opština ili prostorne planove područja posebne namene. Treba posebno naglasiti da je visok obim deprivacije i siromaštva utvrđen i u seoskim naseljima koja se nalaze u natprosečno razvijenim regionima u Srbiji (Vojvodina, na primer). Džepovi siromaštva, ili višestruka deprivacija naselja, nedovoljno je istražena dimenzija siromaštva i socijalne isključenosti u Srbiji.

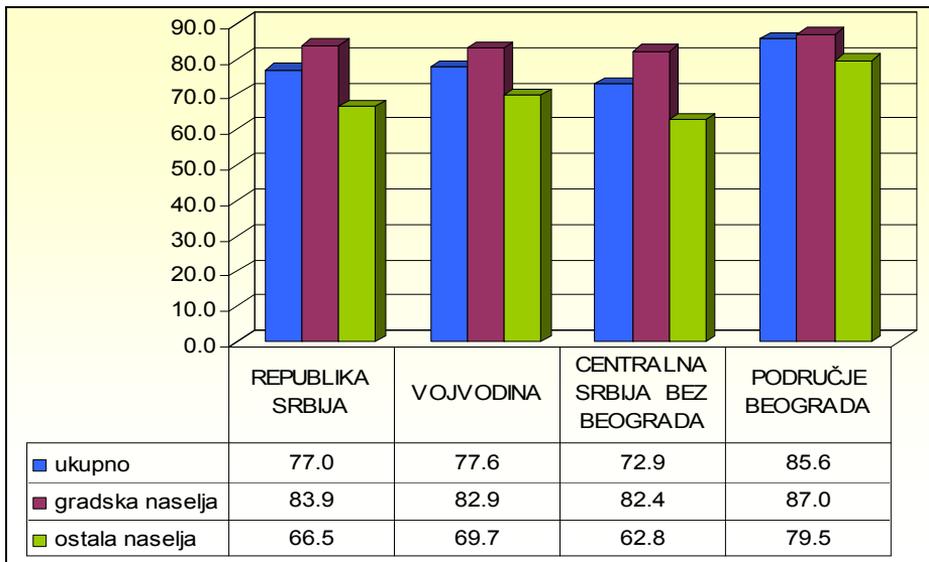
Prepoznavanje džepova siromaštva i uzroka koji ih generišu je neophodno u razradi koncepta i pristupa saniranju ovih problema u lokalnim zajednicama. Naime, opšti pristup koji se zagovara u političkom, ali i stručnom, diskursu ne može da da rezultat, jer ne prepoznaje specifična obeležja i uzroke siromaštva u teritorijalnim jedinicama. Stoga, preporuke kao što su „politike uravnoteženog regionalnog razvoja“, „smanjenje razlika između metropole i unutrašnjosti“, „podsticanje razvoja ruralnih područja“ i sl., ne mogu biti dovoljno produktivne jer ne ukazuju na specifična obeležja ovih socijalnih i fizičkih prostora, na jednoj strani, i ne specificuju konkretne politike i mere, na drugoj. Urbocentrični koncept prepoznaje se i u strategijama za smanjenje siromaštva i socijalne isključenosti. Treba upozoriti da nastavljanje urbocentričnog koncepta u strategijama za smanjenje siromaštva i socijalne isključenosti nužno vodi ka daljoj socijalnoj i prostornoj dezintegraciji Srbije.

Usmeravanje programa podrške vulnerabilnim grupama koje žive u gradskim naseljima i samim tim su vidljivije (na stranu što je apsolutna većina organizacija civilnog društva locirana u većim gradovima), a zapostavljanje višestrukog siromaštva i isključenosti koja pogađa ukupnu populaciju perifernih naselja u opštinama, zapravo podstiče teritorijalno pomeranje ka gradskim naseljima. Demografska polarizacija Srbije, koja se pokazuje kao koncentracija stanovništva u nekoliko urbanih metropolitenskih područja i većih gradova na jednoj strani, i demografsko pražnjenje i nestajanje manjih naselja na drugoj, umnožava probleme u prenaseljenim područjima, a lišava se resursa i potencijala napuštenih prostora.

Tezu o džepovima socijalne isključenosti i nužnosti povezivanja mera za socijalno uključivanje sa specifičnim obeležjima prostornih jedinica analiziraćemo na primeru dostupnosti srednjeg obrazovanja u Srbiji. Najveći broj srednjih škola u Srbiji je dostupan za učenike koji žive u naselju u kome se nalazi škola. Relativno mali broj učenika pohađa srednju školu van mesta stanovanja svoje porodice. Drugim rečima, gravitaciono područje srednje

škole ograničeno je na dnevnu izohronu učenika (pešačku ili javnim prevozom). To je, s jedne strane, uslovljeno malim brojem mesta u internatima/đačkim domovima u Srbiji u javnom sektoru (ukupan kapacitet je manji od 4% ukupnog broja mladih koji su upisani u srednju školu), a sa druge slabom, neorganizovanom i nepovezanim ponudom smeštaja u privatnom sektoru. Drugi problem je ograničena mogućnost izbora srednje škole. Većina gradova u kojima postoji srednja škola ima najviše dva ili tri obrazovna profila. Stoga, ne postoji mogućnost izbora struke i vrste škole, izuzev mladih koji žive u Beogradu, Novom Sadu i nekoliko većih gradova u Srbiji.

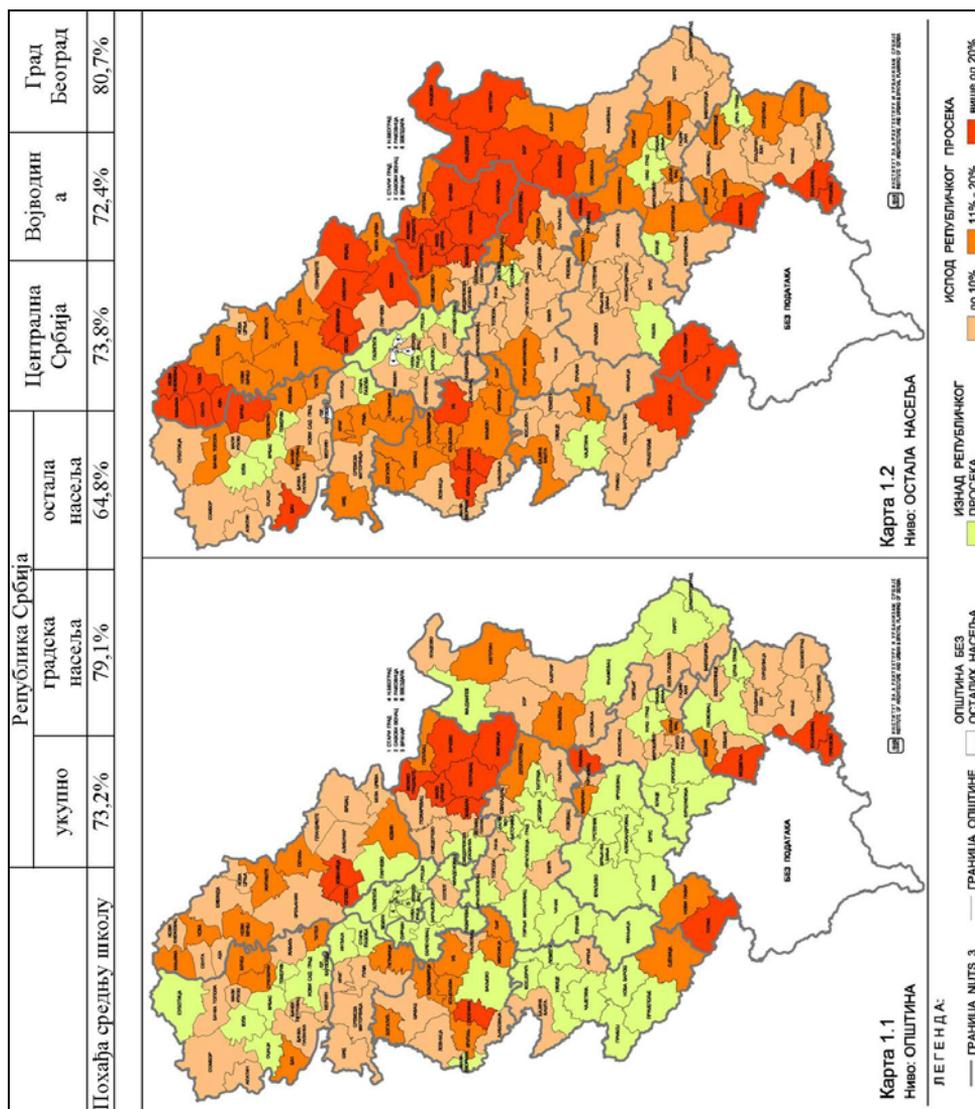
O obimu ranog napuštanja školovanja možemo suditi na osnovu raspoloživih statističkih podataka, koji su oskudni, ili terenskih istraživanja. Na grafikonu i kartama prikazani su indikatori urađeni na osnovu raspoloživih podataka (Popis, 2002) – stanovništvo starosti 20–24 godine sa završenom srednjom školom i procenat učenika koji pohađaju srednju školu u odnosu na ukupni srednjoškolski kontingent.



Grafikon 1. Učešće stanovništva sa završenom srednjom školom u starosnoj grupi 20-24 godine (u %) – Popis 2002.

Prema Popisu iz 2002. godine, oko 73% srednjoškolskog kontingenta je bilo upisano u srednju školu – iz gradskih naselja preko tri četvrtine (oko 79%), a iz ostalih naselja oko dve trećine (65%). U tri opštine je manje od

polovine kontingenta pohađalo srednju školu (Bujanovac, Malo Crniće, Tutin), a posmatrano na nivou ostalih naselja, broj takvih opština je 12 – dve u Vojvodini (Ada i Senta), deset u Centralnoj Srbiji (Novi Pazar, Malo Crniće, Bujanovac, Negotin, Kučevo, Medveđa, Petrovac, Veliko Gradište, Sjenica i Tutin) (Karte 1.1 i 1.2).



Карте 1.1 и 1.2: Ученици који пohaђају средњу школу у односу на укупни средњошколски контингент (u %), Попис 2002.

Podaci sa terena pokazuju da je situacija u pojedinim naseljima (džepovima siromaštva) znatno nepovoljnija. Tako npr., u naselju Crvena Reka, udaljenom oko 30 km od Niša, pre dve godine, od stotinak učenika koji su završili osnovnu školu u ovom naselju (u školu dolaze đaci iz četiri susedna sela), ni jedno dete nije upisalo srednju školu. Mesečna karta za prevoz od Crvene Reke do Niša koštala je oko 8.000 din., a prosečna plata odnosno penzija u naselju bila je oko 16.000 dinara. Za učenike srednjih škola ne postoje subvencionirane karte u javnom prevozu.

ZAKLJUČAK

Operacionalizacija savremenog shvatanja socijalnog razvoja, kao važne komponente ekonomskog razvoja, podrazumeva demokratsko društvo u kome se poštuju i stvaraju uslovi za ostvarivanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava građana, podiže društveni standard, jača socijalni kapital i podstiče civilno društvo da aktivno učestvuje u razvoju.

Najznačajniji društveni problemi s kojima se danas suočavaju lokalne zajednice jesu siromaštvo i socijalna isključenost. Ove pojave imaju izrazito negativne posledice i uzrokuju ogromne gubitke ljudskih resursa, tako da utiču i na planiranje prostornog razvoja. Rešavanje problema siromaštva i socijalne isključenosti zavisi od spremnosti i angažovanja ključnih društvenih aktera, prvenstveno u pogledu stvaranja i poboljšavanja uslova pristupa/dostupnosti kvalitetnim uslugama javnih službi (pre svega obrazovanju i zdravstvenoj zaštiti), čime se svakom pojedincu pruža prilika tj. stvara uslov da napreduje i da se aktivno uključi u društvo. Drugim rečima, u zavisnosti od dostupnosti, razne grupe stanovništva mogu biti zaštićene ili izložene procesima socijalne isključenosti, odnosno uskraćene u ostvarivanju socijalnih prava.

Višedecenijska praksa u razvoju javnih službi (primenjivana po sličnom principu u svim opštinama), favorizujući urbocentrični model organizacije prilagođen sredinama s visokim gustinama naseljenosti i izgrađenosti, koncentrisala je javne službe u opštinske centre i stvorila neravnomernost u pogledu njihove distribucije, kvaliteta i dostupnosti. Tako se nejednakost u pogledu prostorne dostupnosti javnih službi ispoljava na nivoima opštinskog centra, prigradskih i seoskih naselja.

Kako smo obrazlagali u drugim radovima na ovu temu (Petovar 1994, 2008; Petovar, Jokić, 2010), smanjivanje siromaštva i socijalne isključenosti u ruralnim naseljima i u rubnim zonama opštinskih centara moguće je ostvarivati primenom prilagođenih oblika organizacije javnih službi:

- mobilne službe u oblasti obrazovanja, zdravstvene i socijalne zaštite i dr.;
- podsticanje organizacija civilnog društva na širenje aktivnosti u ovim naseljima;
- programi unapređenja kvaliteta i uslova života u seoskim naseljima koji će biti finansirani i implementirani na nacionalnom nivou;
- programi obuke za lokalno stanovništvo i obezbeđivanje besplatne pravne pomoći u ostvarivanju osnovnih građanskih i civilnih prava;
- uvođenje prilagođenih modela za unapređenje kvaliteta javnih usluga u naseljima disperznog tipa, sa niskim gustinama naseljenosti, i u područjima sa malim brojem stanovnika i specifičnim potrebama i dr.

Od posebnog značaja su politike povećanja dostupnosti i širenja gravitacionog područja usluga koje je ekonomski i organizaciono isplativo organizovati samo u naseljima sa većim brojem korisnika, kao što su srednje škole, fakulteti, zdravstvene ustanove i sl. Tu se pre svega misli na đačke i studentske domove i internate, podsticaje za organizovanje srednjeg i visokog obrazovanja u sistemu kampusa, umrežavanje privatnog smeštaja za učenike srednjih škola i studente, uvođenje mobilnih službi i usluga i dr. Svakako, ovome treba dodati nužnost unapređenja lokalne putne/saobraćajne infrastrukture.

Od posebne važnosti su instrumenti merenja socijalne isključenosti, što je predmet rasprava u stručnoj javnosti. (http://www.euro.centre.org/data/1181637085_99921.pdf). Evidentno je da statistički podaci nisu dovoljni za merenje socijalne isključenosti i da se na osnovu njih može konstruisati tek manji broj potrebnih indikatora. Stoga je potrebno prilagođavati obradu i način iskazivanja statističkih podataka radi pouzdanijeg merenja obima i obeležja socijalne isključenosti.

LITERATURA

Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E., Nolan, B. (s.a.) (2002), *Social Indicators: The European Union and Social Inclusion*. Oxford University Press

Babović, M. (ur.) (2010) *Socijalno uključivanje: koncepti, stanje, politike*, Beograd: SeConS

Berger-Schmitt, R. (2000), *Social Cohesion as an Aspect of the Quality of Societies: Concept and Measurement*, Centre for Survey Research and Methodology (ZUMA), EuReporting Working Paper No. 14, Mannheim

Cvejić, S., Babović, M., Pudar, G. (2011), *Studija o humanom razvoju – Srbija 2010, Izvori i ishodi socijalnog isključivanja*, Beograd : UNDP Srbija

Cvijić, S. i ost. (2006), *Socijalna isključenost u ruralnim oblastima Srbije*, Beograd : UNDP Srbija

Davis, Gloria (2004), A History of the Social Development Network in The World Bank, 1973–2002, The World Bank, Paper No. 56/March 2004, <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1164107274725/3182370-1164201144397/SocialDevelopment-History.pdf?resourceurlname=SocialDevelopment-History.pdf>

Jokić, V. (2010), *Indikatori socijalnog razvoja u prostornom planiranju*, Magistarski rad, Beograd:Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu (neobjavljeno)

Joint report on social inclusion, Social security and social inclusion, Council of the EU, 7101/04, Brussels, 5 March 2004, http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/socincl/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf

Lelkes, O. (2006), *Social Exclusion in Central-Eastern Europe. Concept, measurement and policy intervention*, Working Paper, Vienna : European Centre for Social Welfare Policy and research, (http://www.euro.centre.org/data/1181637085_99921.pdf)

Perišić, D. (1985), O urbocentrizmu, diskontinuitetu i planiranju, *Pogledi, časopis za društvena pitanja*, br. 4/1985, Split, str. 41–50

Petovar, K. (1985), Kvalitet svakodnevnog života kao kriterijum razvijenosti grada, *Pogledi, časopis za društvena pitanja*, br. 4/1985, Split, str. 85–87

Petovar, K., Vujošević, M (1998), Razvijenost javnih službi kao indikator kvaliteta življenja stanovništva Srbije, u: *Korišćenje resursa, održivi razvoj i uređenje prostora 3*, Beograd : IAUS

Petovar, K. (2009), Dostupnost javnih službi, *Strategija prostornog razvoja Republike Srbije*, Studijsko-analitička osnova, Republička agencija za prostorno planiranje, Arhitektonski fakultet u Beogradu, Beograd

Petovar, K., Jokić, V. (2009), Socijalni razvoj – indikatori socijalne isključenosti, *Strategija prostornog razvoja Republike Srbije*, Studijsko-analitička osnova, Republička agencija za prostorno planiranje, IAUS, Beograd

Petovar, K., Jokić, V. (2010), Socijalni razvoj i javne službe u Srbiji – standardi u rasponu od 19. do 21. veka, u: Bajić Brković, M. (ur.) *Kreativne strategije za održivi razvoj gradova u Srbiji*, Beograd : Arhitektonski fakultet Univerzitet u Beogradu, str. 161–198.

Prostorni plan Republike Srbije (1996), Službeni glasnik RS br. 13/96

Prostorni plan Republike Srbije (2010), Službeni glasnik RS br. 88/10

Revised Strategy for Social Cohesion, European Committee for Social Cohesion (CDCS), 2004

Šporer, Ž. (2004), Koncept društvene isključenosti, *Društvena istraživanja*, Vol. 13, No 1–2 (69-70), Zagreb, str. 171–193

http://www.inkluzija.gov.rs/?page_id=60&lang=cs

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

711(497.11)"20"(082)

**OBNOVA strateškog mišljenja, istraživanja
i upravljanja u Srbiji.** Knj. 1 / [urednici
Jasna Petrić, Miodrag Vujošević]. - Beograd :
Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije,
2012 (Beograd : Grafo NIN). - VI, 184 str. :
ilustr. ; 25 cm. - (Posebna izdanja ; br.
68)

Tiraž 200. - Napomene i bibliografske
reference uz tekst. - Bibliografija uz svaki
rad. - Summaries.

ISBN 978-86-80329-70-3

a) Просторно планирање - Србија - Зборници
COBISS.SR-ID 193278220