

**OBNOVA STRATEŠKOG  
PROSTORNOG MIŠLJENJA,  
ISTRAŽIVANJA I  
UPRAVLJANJA U SRBIJI  
– KNJIGA 2**

**Posebna  
izdanja 74**  
Beograd  
2014. godina

Institut  
za arhitekturu  
i urbanizam  
Srbije

# OBNOVA STRATEŠKOG PROSTORNOG MIŠLJENJA, ISTRAŽIVANJA I UPRAVLJANJA U SRBIJI – KNJIGA 2

Posebna izdanja br. 74

decembar 2014, 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, 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, Beograd; Dragana Bazik, Beograd; Branka Dimitrijević, University of Strathclyde, Faculty of Architecture and Building Science, 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, Beograd; Ratko Ristić, Univerzitet u Beogradu, Šumarski fakultet, Beograd; Nenad Spasić, Beograd; Božidar Stojanović, Beograd; Borislav Stojkov, Beograd; Dragutin Tošić, Univerzitet u Beogradu, Geografski fakultet, Beograd; Miodrag Vujošević, IAUS, Beograd; i Slavka Zeković, IAUS, Beograd.

## RECENZENTI

Prof. dr Nenad Vunjak, redovni profesor i dekan Ekonomskog fakulteta u Subotici, Univerzitet u Novom Sadu; Prof. dr Dobrivoje Tošković, naučni savetnik IAUS-a u penziji, Beograd.

**RECENZENTI POGLAVLJA** : dr Branislav Bajat, vanredni profesor, Univerzitet u Beogradu, Građevinski fakultet, Beograd; Prof. dr Stevan Devetaković, redovni profesor u penziji, Univerzitet u Beogradu, Ekonomski fakultet, Beograd; dr Milorad Filipović, vanredni profesor, Univerzitet u Beogradu, Ekonomski fakultet, Beograd; Prof. dr Miroljub Hadžić, redovni profesor, Univerzitet Singidunum, Poslovni fakultet u Beogradu, Beograd; dr Nikola Krunic, naučni saradnik, IAUS, Beograd; dr Saša Milijić, viši naučni saradnik, IAUS, Beograd; Prof. dr Ksenija Petovar, redovni profesor u penziji, Univerzitet u Beogradu, Arhitektonski i Geografski fakultet, Beograd; dr Jasna Petrić, viši naučni saradnik, IAUS, Beograd; Prof. dr Ljubodrag Savić, redovni profesor, Univerzitet u Beogradu, Ekonomski fakultet, Beograd; dr Dragan Stankov, docent, Univerzitet u Beogradu, Rudarsko-geološki fakultet, Beograd i Prof. dr Branka Tošić, redovni profesor, Univerzitet u Beogradu, Geografski fakultet, Beograd.

**UREDNICI** : Jasna Petrić; Miodrag Vujošević; Miroljub Hadžić; Branislav Bajat

**LEKTURA I KOREKTURA** : Dafina Žagar

**DIZAJN KORICA** : Tanja Bajić

**KOMPJUTERSKA OBRADA** : Olgica Bakić

**TIRAŽ** : 200 kom.

**ŠTAMPA** : Planeta Print, Beograd

U finansiranju monografije su učestvovali Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja 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, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije u periodu 2011-2015. godine.

## S A D R Ž A J

	strana broj
Miodrag Vujošević, Slavka Zeković ULOGA NOVE INDUSTRIJSKE POLITIKE U OBNOVI STRATEŠKOG MIŠLJENJA, ISTRAŽIVANJA I UPRAVLJANJA U SRBIJI: EVROPSKI KONTEKST I KONTEKST ZEMALJA JUGOISTOČNE EVROPE .....	1-44
Marija Maksin, Dragutin Tošić, Nikola Krunić PERSPEKTIVE REGIONALNOG PROSTORNOG PLANIRANJA U SRBIJI ....	45-78
Miroljub Hadžić, Slavka Zeković USPORENI RAST I RAZVOJ SRBIJE DO 2020. GODINE – UZROCI I POSLEDICE .....	79-106
Vesna Jokić, Omiljena Dželebdžić MAPIRANJE SOCIJALNE ISKLJUČENOSTI – PROSTORNA DIMENZIJA STAROSNE I OBRAZOVNE STRUKTURE STANOVNIŠTVA SRBIJE .....	107-137
Omiljena Dželebdžić, Vesna Jokić PRAVILO „REDA VELIČINE“ NASELJA U SRBIJI – PRILOG ZA OCENU POLICENTRIČNOSTI PROSTORNOG RAZVOJA .....	138-154
Nikola Krunić, Branislav Bajat PROSTORNA AUTOKORELACIJA I GRUPISANJE DEMOGRAFSKIH PROCESA U VOJVODINI .....	155-170
Jasna Petrić, Teodora Nikolić RAZVOJ URBANE MATRICE BEOGRADA: KOMPAKTNOST, NEKONTROLISANO ŠIRENJE I “FLEKSIBILNOST” .....	171-194
Mileva Samardžić-Petrović, Miloš Kovačević MODELIRANJE PROMENA U KORIŠĆENJU ZEMLJIŠTA PRIMENOM TEHNIKE MAŠINSKOG UČENJA <i>SUPPORT VECTOR MACHINES</i> .....	195-216
Ljiljana Petruševski, Mirjana Devetaković FRAKTALNI PARAMETARSKI MODELI URBANIH PROSTORA .....	217-242
Dorđe Milić PROSTORNO PLANIRANJE I NORMATIVNI OKVIR – ISKUSTVA IZ PRAKSE U SRBIJI .....	243-272



## PREDGOVOR

---

Naučna monografija *Obnova strateškog prostornog mišljenja, istraživanja i upravljanja u Srbiji – knjiga 2* predstavlja zaokruženi prikaz rezultata u aplikativnoj fazi naučnog projekta *Uloga i implementacija državnog prostornog plana i regionalnih razvojnih dokumenata u obnovi strateškog istraživanja, mišljenja i upravljanja u Srbiji*, ev. broj III 47014, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije u periodu 2011–2015. godine.

Monografija se sastoji iz deset poglavlja koja objedinjuju rezultate u domenu novih pristupa za unapređenje strateškog upravljanja i politike teritorijalnog razvoja u Srbiji. Preispituju se koncepti i ciljevi koji su definisani u evropskim strateškim dokumentima vezanim za Jugoistočnu Evropu, sa naglaskom na primenu novih razvojnih koncepata, uključujući *novu industrijalizaciju*. Potom, razmatra se potreba za redefinisanje uloge, zadataka i implementacije regionalnog prostornog planiranja u sistemu planiranja i upravljanja u Srbiji. Ističe se da se, nakon veoma brzog razvoja u prvoj fazi tranzicije, Srbija suočava sa stagnacijom razvoja, koja je naročito uslovljena smanjenom tražnjom u zemljama Evropske unije i smanjenjem priliva stranih direktnih investicija usled povećanog rizika. U razmatranjima društvenog razvoja, posebno poglavlje je posvećeno merenju i praćenju socijalne isključenosti u Srbiji. Pravila „reda veličine“ i „primarnog grada“, kao teorijski modeli sa širokom primenom u urbanoj geografiji i urbanoj ekonomiji, empirijski su istraživana na primerima zemalja koje su slične po broju stanovnika, a u vezu su dovedeni distribucija gradova i stepen ekonomskog razvoja. Pažnja je posvećena ispoljavanju ovog pravila u Srbiji i detaljnije su analizirani određeni ekonomski pokazatelji. U poglavlju koje se bavi istraživanjem prostorne autokorelacije i koncentracije naselja u Vojvodini prema karakteru promena u broju stanovnika, ukazano je na neophodnost revizije strateških pravaca razvoja koji su zasnovani na tradicionalnoj ulozi centara jedinica lokalnih samouprava. Analiza razvoja urbane matrice beogradskog metropolskog područja u tranzicionom periodu pokazuje da je dominantan tip promene *kompaktizacija*, tj. širenje kompaktne urbane morfološke zone, što ima implikacije sa aspekta održivog urbanog razvoja sa jedne strane, odnosno urbane „fleksibilnosti“, sa druge. Potom, posebno poglavlje posvećeno je predviđanju promena u korišćenju zemljišta u jednoj beogradskoj opštini na osnovu modela baziranog na metodama mašinskog učenja *Support Vector Machines*. Imajući u vidu mogućnosti ugrađivanja geometrije prirode u izgrađeno okruženje, jedno od poglavlja Monografije sagledava potencijale primene parametarskog *random curds* modela urbane strukture. U završnom poglavlju, analizirana je savremena praksa planiranja u Srbiji i, na osnovu iskustava vezanih za sprovođenje *Prostornog plana Republike Srbije* iz 1996. odnosno 2010. godine, ukazano je na moguće pravce delovanja u budućnosti.

UREDNICI



# MAPIRANJE SOCIJALNE ISKLJUČENOSTI – PROSTORNA DIMENZIJA STAROSNE I OBRAZOVNE STRUKTURE STANOVNIŠTVA SRBIJE

Vesna Jokić<sup>1</sup>

Omiljena Dželebdžić<sup>2</sup>

**Apstrakt:** U poslednjoj deceniji 20. veka, koncept socijalne isključenosti zauzima centralno mesto u razmatranjima društvenog razvoja. Merenje i praćenje socijalne isključenosti obuhvata različite dimenzije za koje se uspostavlja odgovarajući indikatori u skladu sa ciljevima istraživanja i dostupnim podacima. Predmet ovog rada je prostorna dimenzija razmeštaja stanovništva koja uključuje njegovu starosnu i obrazovnu strukturu. Analiza odnosa između starosne i obrazovne strukture radnog kontingenta je višestruko značajna za razmatranje ljudskih resursa. Analiza uključuje demografske attribute populacije u vezi sa faktorima isključenja (obrazovanje, starost, dostignuti nivo koncentracije osetljivih društvenih grupa – stari i deca), s jedne strane, i pokazuje koliko su, na kojim delovima teritorije Republike Srbije i u kom obimu ljudski resursi limitirajući faktor ekonomskog i socijalnog razvoja zajednice, s druge.

**Cljučne reči:** socijalna isključenost, socijalni razvoj, stanovništvo, starosna struktura, obrazovanj

## MAPPING SOCIAL EXCLUSION – SPATIAL DIMENSION OF AGE AND EDUCATIONAL STRUCTURE OF THE POPULATION IN SERBIA

**Abstract:** In the last decade of the 20th century, the concept of social exclusion has a central place in the discussions on social development. Measuring and monitoring of social exclusion includes different dimensions for which proper indicators are establishing, in accordance with the objectives of the research and with the available data. The subject of this paper is the spatial dimension of two key characteristics for measuring social exclusion - age and educational structure of the population. Analysis of the relationship between the age and educational structure of the working population is multiple important for consideration of human resources capacities and development potentials. On the one hand, the analysis includes demographic attributes of the population in relation to the factors of exclusion (education, age, achieved level of the concentration of vulnerable groups - the elderly and

---

<sup>1</sup> mr Vesna Jokić, istraživač saradnik, IAUS, Beograd

<sup>2</sup> dr Omiljena Dželebdžić, naučni saradnik, IAUS, Beograd

children), and shows how much, on which parts of the Republic of Serbia territory and in which extent human resources acts as a limiting factor for economic and social development of the community, on the other hand.

**Keywords:** social exclusion, social development, population, age structure, education

## UVOD

U poslednjoj deceniji 20. veka, koncept socijalne isključenosti zauzima centralno mesto u razmatranjima društvenog razvoja. Isključenost određenih pripadnika i celih društvenih grupa iz glavnih društvenih tokova predstavlja jedan od ozbiljnijih izazova s kojima se svet danas suočava. Mnogi komentatori ukazuju da je koncept socijalne isključenosti znatno širi od pojma siromaštva (Sen, 1998). U odnosu na siromaštvo, koje se uglavnom posmatra kroz materijalnu dimenziju – „nedostatak resursa“, koncept socijalne isključenosti podrazumeva znatno više od nedostatka novca, uključuje faktore i uticaje koji dovode do socijalne isključenosti (Peace, 2001), pa po svojoj prirodi predstavlja višedimenzionalni koncept – proces koji slabi povezanost pojedinca i zajednice. Na taj način, fokus je pomeren sa posledičnog stanja (siromaštva) na proces (isključivanje).

Postoje razne definicije socijalne isključenosti, a u dokumentima Evropske unije uspostavljena je sledeća: „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 društvenoj zajednici. Oni imaju slab pristup izvršnoj vlasti i organima koji donose odluke, zbog čega se osećaju nemoćni i nesposobni da preuzmu kontrolu nad odlukama koje utiču na njihov svakodnevni život“ (*Joint report on social inclusion, Social security and social inclusion, 2004:8*).

Ljudi mogu biti isključeni iz različitih područja društvenog života: zaposlenja, obrazovanja, stanovanja, socijalnih veza, poštovanja itd., odnosno može im biti nedostupno ostvarivanje nekih osnovnih ljudskih prava – ekonomskih, socijalnih i kulturnih. Isključenost iz jednog područja/domena može imati za posledicu isključivanje iz drugih područja/domena (tzv. spirala nesi-



gurnosti). Cilj borbe protiv siromaštva je preraspodela resursa, dok se u suzbijanju socijalne isključenosti nastoji obezbediti više od raspodele dobara, odnosno osigurati socijalna integracija i participacija. Pružanje jednakih mogućnosti i osnaživanje osetljivih društvenih grupa uveliko povećava njihove izgleda da se aktivno i produktivno uključuju u društvo, što je uz jačanje socijalnih relacija, interakcija i veza u društvu (socijalni kapital) osnov ostvarivanja socijalne kohezije.

S obzirom da je, po svojoj prirodi, koncept socijalne isključenosti složen i višedimenzionalan, to je i njegovo praćenje, takođe, veoma složen proces. U literaturi se sreću različiti pristupi u razmatranju ovog fenomena, kako u pogledu načina kategorisanja različitih dimenzija socijalne isključenosti, tako i u pogledu definisanja indikatora.

Višedimenzionalnost obuhvata više aspekata isključenosti koji se generalno mogu razvrstati u tri grupe: ekonomski (najčešće se ispoljavaju kroz isključenost sa tržišta rada/nezaposlenost, lišenost zarade, imovine i dr.), društveni (smanjene mogućnosti pojedinaca da koriste socijalne usluge – obrazovanje, zdravstvenu i socijalnu zaštitu, odnosno smanjene mogućnosti ostvarivanja socijalnih i kulturnih prava kao i mogućnosti da učestvuju aktivno u životu zajednice) i politički (isključenost može biti dobrovoljna – apstinencija, a nekada je posledica strukturalnih faktora – nedostatak obrazovanja, informacija, udaljenost i sl.) (Šporer, 2004). Takođe, novija generacija strateških dokumenata na globalnom, međudržavnom ili nacionalnom nivou, uglavnom definiše indikatore, razvrstane prema dimenzijama socijalne isključenosti, radi praćenja napretka u odnosu na postavljene ciljeve. Tako je u Evropskoj uniji, uspostavljen sistem Laken indikatora (definisani prema četiri dimenzije: finansijsko siromaštvo, zaposlenost, obrazovanje i zdravlje) radi praćenja napretka država članica u pogledu jačanja socijalne uključenosti. Pojedina istraživanja višedimenzionalnost socijalne isključenosti posmatraju prema predmetnim grupama – pristup resursima, participacija/učešće u društvu i kvalitet života (Levitas et al., 2007).

U svakom slučaju, praćenje socijalne isključenosti obuhvata različite dimenzije za koje se uspostavljaju odgovarajući indikatori u skladu sa ciljevima istraživanja i dostupnim podacima. Takođe, razmatranje socijalne isključenosti uvek uključuje i teritorijalizaciju, odnosno prostornu dimenziju, bilo da se ona iskazuje na nivou države, regiona, opština, urbanih i ruralnih područja, ili se radi o specifičnim istraživanjima na nivou manjih prostornih jedinica (blokova

u okviru gradskih područja i sl.). Pravilo je, što je nivo/prostorna jedinica posmatranja niža, to su i oblici socijalne isključenosti vidljiviji.

U radu se prikazuju pristupi temi socijalne isključenosti/uključenosti u Evropskoj uniji kao i stanje u Srbiji u pogledu operacionalizacije ovog koncepta. Težište rada je na analizi ljudskih resursa, odnosno prostornoj dimenziji starosne i obrazovne strukture stanovništva Srbije, kao potencijala ili ograničenja razvoja, ali i rizika od socijalne isključenosti.

## PRISTUPI U EVROPSKOJ UNIJI U BORBI PROTIV SIROMAŠTVA I SOCIJALNE ISKLJUČENOSTI

Sredinom poslednje decenije prošlog veka, u Evropskoj uniji borba protiv siromaštva i socijalne isključenosti postaju osnovne teme u analizama društvenih procesa, a socijalne integracije postaju sve važniji politički izazov. Međutim, socijalna politika tokom devedesetih godina godina nije bila u fokusu pažnje, odnosno Evropska unija je bila preokupirana ekonomijom, pa i pored opredeljenja da socijalna dimenzija treba da se razvija paralelno, u konkretnim uslovima je malo postignuto. Kako Atkinson navodi, do značajnih promena je došlo nakon usvajanja *Lisabonske strategije* 2000. godine (*The Lisbon European Council: An Agenda of Economic and Social Renewal for Europe*) u kojoj je iskazano opredeljenje da se povećanje konkurentnosti Evrope temelji na ulaganju u produktivno društvo zasnovano na znanju, odnosno da evropski socijalni model, sa razvijenim sistemima socijalne zaštite, mora biti temelj koji podupire strategiju (Atkinson, 2005).

Proces socijalne uključenost (*Social Inclusion Process*) postaje osnov za dalji razvoj evropskog socijalnog modela, a zvanično je postavljen kao prioritet 2000. godine na samitu u Nici, gde je Evropski savet pokrenuo nove metode na području borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti. Zemlje članice su bile u obavezi da izrade Nacionalne akcione planove društvene uključenosti (National Action Plans – NAPs/inc), radi praćenja rezultata ostvarenih u borbi protiv isključenosti i poboljšanja društvene kohezije, i da svake tri godine izveštavaju o njihovoj primeni.

Vremenom su se pojavile brojne dileme u vezi sa *Lisabonskom strategijom*, odstupanja od njenih osnovnih principa i snažan uticaj neoliberalnih struja koje su u socijalnoj politici Evropske unije videli 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.

Radi zaustavljanja recesije usled globalne ekonomske krize 2008. godine, Evropska unija je u martu 2010. godine usvojila strateški dokument *Evropa 2020 – strategija za pametni, održivi i inkluzivni rast*. Neostvareni strateški ciljevi postavljeni *Lisabonskom strategijom* i dalje su glavni izazovi Evropske unije i država članica, uz njihovu znatnu reviziju i korigovanje, sa novim prioritetima i prilagođavanjem na krizu. Osnovni međusobno povezani elementi nove strategije *Evropa 2020* su: **tri prioritetne oblasti, pet glavnih kvantitativnih ciljeva i sedam ključnih inicijativa** koje će podstaći napredak u okviru svake prioritetne oblasti (Tabela 1). Takođe, razrađeni su instrumenti za praćenje ostvarivanja strategije i izvršena je jasna podela nadležnosti i zadataka, a svaka država članica bila je u obavezi da izradi nacionalni program reformi u kome definisane ciljeve treba da prilagodi svojim mogućnostima.

Politike **razvoja obrazovanja i obuke čine okosnicu strategije Evropa 2020**. Tako, od ukupno sedam inicijativa, tri se direktno odnose na obrazovanje, a ono je indirektno povezano i sa ostale četiri, s obzirom na to da su znanje i veštine jedan od osnovnih resursa napretka i razvoja.

Iskorenjivanje lokalizovane koncentracije **siromaštva i socijalne isključenosti** u Evropi **ostaje jedan od glavnih izazova**, a ključne inicijative sadržane su u *Evropskoj platformi za borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti* (*The European platform against poverty and social exclusion - A European framework for social and territorial cohesion*).

Koordinacija politika socijalnog uključivanja među članicama EU realizovaće se i dalje kroz primenu tzv. Otvorenog metoda 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. Ovo je instrument namenjen procesu uzajamnog učenja politika i mera između država članica. Ovim putem države razmjenjuju primere dobre prakse i međusobno se usmeravaju u pravcu efikasnijih i efektivnijih politika i mera.

Tabela 1: Prioritetne oblasti, glavni ciljevi (zadaci) i inicijative Strategije Evropa 2020

Prioritetne oblasti	Pet glavnih kvantitativih ciljeva	Vodeće inicijative
<b>Pametani rast:</b> razvoj ekonomije zasnovane na znanju i inovacijama	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Povećati procenat BDP-a koji se ulaže u istraživanje i razvoj na 3%;</li> <li>- Smanjiti stopu ranog napuštanja školovanja na ispod 10%, uz povećanje procenta stanovništva starosti 30–34 godina sa diplomom visokoškolske ustanove na najmanje 40%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- „Unija inovacija“ (unapređuje uslove i pristup finansiranju istraživanja i inovacija u cilju transformisanja inovativnih ideja u proizvode i usluge koji će kreirati nove poslove i podsticati rast);</li> <li>- „Mladi u pokretu“ (unapređuje kvalitet obrazovnih sistema i lakši ulazak mladih na tržište rada);</li> <li>- „Digitalna agenda za Evropu“ (razvoj jedinstvenog digitalnog tržišta; razvoj interneta velikih brzina i širokopojasni pristup internetu za sve);</li> </ul>
<b>Održivi rast:</b> promovisanje ekonomije koja efikasnije koristi resurse, koja je zelenija i konkurentnija.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ostvariti klimatsko-energetske ciljeve „20/20/20“ (20% smanjenja emisije gasova koji izazivaju efekat staklene bašte u odnosu na 1990. godinu, 20% povećanja upotrebe obnovljivih izvora energije, 20% povećanja energetske efikasnosti).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- „Resursno efikasna Evropa“ (stimuliše resursno efikasnu privredu sa niskom emisijom ugljen-dioksida, uz povećanja upotrebe obnovljivih izvora energije);</li> <li>- „Industrijska politika za eru globalizacije“, (unapređuje poslovno okruženje, posebno za MSP, i podrške razvoju jake i održive industrijske baze konkurentne na globalnom nivou).</li> </ul>
<b>Inkluzivni rast:</b> podsticanje ekonomije koju odlikuje visoka stopa zaposlenosti i koja ostvaruje socijalnu i teritorijalnu koheziju.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Podići stopu zaposlenosti stanovništva starosti između 20 i 64 godine na 75% (sa 69%);</li> <li>- Smanjiti broj ljudi koji su u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti za 25%, odnosno 20 miliona ljudi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- „Agenda za nove veštine i nova radna mesta“ (modernizacija tržišta rada, povećanje veštine i znanja radi povećanja zaposlenosti);</li> <li>- „Evropska platforma za borbu protiv siromaštva“ (podrška osobama suočenim sa siromaštvom i socijalnom isključenosti i njihovo aktivno učestvovanje u društvu kako bi se povećala ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija).</li> </ul>

U cilju praćenja strategije *Evropa 2020* u domenu socijalnog uključivanja i smanjenja siromaštva kreiran je novi indikator sa ciljem da se izmere nematerijalni aspekti siromaštva i isključenosti sa tržišta rada, kako bi se što bolje sagledao multidimenzionalni karakter siromaštva i socijalne isključenosti. Ovaj indikator pokazuje populaciju pod rizikom od siromaštva ili socijalne isključenosti (*At risk of poverty or social exclusion/ARPE*) i uključuje deo populacije koji je: • u riziku od siromaštva posle socijalnih transfera (lica čiji je ekvivalentni dohodak manji od 60% medijane ekvivalentnog dohotka) i/ili • izrazito materijalno depriviran (lica koja zbog nedostatka finansijskih sredstava ne mogu da priušte najmanje četiri od devet obeležja materijalne deprivacije domaćinstva i/ili • u domaćinstvima sa nultim ili veoma niskim

radnim intenzitetom (odrasli rade manje od 20% od ukupnog broja meseci u kojima su mogli raditi tokom referentnog perioda).

Statistički zavod EU (Eurostat) je razradio osam indikatora za praćenje ostvarivanja pet definisanih ciljeva *Strategije*, a kao podršku uveo je i novi tip modela publikacije koji pruža statističke analize i daje detaljan pregled stanja svake države u odnosu na *Evropu 2020* (Pametnije, zelenije, inkluzivnije? Indikatori za podršku *Strategije Evropa 2020 /Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 Strategy*).

Ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija ostaju u središtu *Strategije Evropa 2020*, kako bi se osigurala usmerenost svih energija i kapaciteta na ispunjavanje prioriteta ove strategije. Ključne propozicije sadržane su u dokumentu *Investiranje u budućnost Evrope, Peti izveštaj o ekonomskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji (Investing in Europe's future, Fifth report on economic, social and territorial cohesion, 2010)*.

Podrška politikama razvoja u odnosu na teritorijalnu koheziju i harmonizaciju teritorijalnog razvoja u Evropskom prostoru bio je glavni zadatak programa ESPON 2013<sup>3</sup>. U okviru primenjenih istraživanja ESPON 2013 realizovan je i projekat *Teritorijalna dimenzija siromaštva i socijalne isključenosti u Evropi (The Territorial Dimension of Poverty and Social Exclusion in Europe/ TiPSE)*.

Ovaj projekat je bio usmeren na pružanje podrške inkluzivnim politikama, kroz jačanje evidencionih baza podataka (što pruža pouzdan uvid u teritorijalne obrasce siromaštva i socijalne isključenosti u evropskom prostoru), kao i kroz identifikovanje postojeće dobre prakse. Rezultati ovog projekta su: formirane regionalne baze podataka (NUTS 3) i prateće karte o siromaštvu i socijalnoj isključenosti sa odabranim indikatorima. Indikatori su definisani za 15 dimenzija u okviru četiri domena socijalne isključenosti (Earning a living/zarađivanje za život; Access to basic services/pristup osnovnim uslugama; Social environment/društveno okruženje i Political participation/politička participacija).

---

<sup>3</sup> ESPON – European Spatial Planning Observatory Network (Evropska mreža opservacija za prostorno planiranje), predstavlja istraživačku podršku za praćenje sprovođenja politika prostornog razvoja Evropske unije, izradu scenarija prostornog razvoja, sprovođenje analiza uticaja sektorskih politika EU na prostor i predlaganje novih politika i rešenja na nivou Evropske komisije.

U ovom istraživanju, kao i u *Petom izveštaju o ekonomskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji* iz 2010. godine, ukazuje se da regionalne raznolikosti u EU – izrazito različite karakteristike, mogućnosti i potrebe regiona, zahtevaju da se prevaziđu politike da „jedna veličina odgovara svima” (*“one-size-fits-all”*). Ističe se potreba primene novog pristupa u regionalnom planiranju koji se zasniva na „lokacijskoj” usmerenosti (*place-based approach*) razvojnih politika u skladu sa konkretnim razvojnim problemima regiona. To omogućava adekvatne odgovore na raznovrsne socioprostorne kontekste socijalne isključenosti, a time i jačanje teritorijalne kohezije na prostoru Evropske unije.

## PRISTUP SRBIJE U POGLEDU LJUDSKIH RESURSA I SOCIJALNE ISKLJUČENOSTI

Izborom za uključivanje u evropske integracione procese 2000. godine, Srbija je preuzela obavezu da u procesu pridruživanja EU ispuni brojne uslove, definisane kriterijumima za pridruživanje. Usledio je period usklađivanja domaćih propisa sa propisima EU, izmena zakona i izrada strateško-razvojnih dokumenata koji tematski pokrivaju različite oblasti (smanjenje siromaštva, regionalni razvoj, održivi razvoj, podsticanje zapošljavanja, socijalne politike, obrazovanje, javno zdravlje, razvoj malih i srednjih preduzeća, poljoprivreda, infrastruktura i drugo).

Ovo je dovelo do intenzivnog produkovanja dokumenata, tako da je od 2000. godine urađeno preko 100 strategija, uglavnom sektorskih. Prema evidenciji, u periodu 2000–2012. godine, samo u oblastima koje se odnose na razvoj ljudskih resursa proizvedeno je 25 strategija – 15 u oblasti zapošljavanja, socijalnih pitanja i zdravlja i 7 u oblasti prosvete, nauke, omladine i sporta (<http://www.gs.gov.rs/lat/strategije-vs.html>). Međutim, analiza sprovedena u okviru projekta *Podrška osnaživanju koordinacije aktivne politike u Vladi Srbije* pokazala je da je manje od 30% ovih dokumenata imalo jasno iznetu strategiju, manje od 10% je sadržalo bilo kakav vid procene učinka, preko 25% se značajno preklapa, a manje od polovine strategija treba da bude zadržano i ažurirano (Mirić, 2014).

Tako, u ovoj „šumi” strategija, Srbija praktično i nije imala adekvatnu strategiju razvoja ljudskih resursa, a poseban problem su efikasnost i delotvornost primene (često izostaju adekvatna horizontalna i vertikalna koordinacija u procesu kreiranja javnih politika, kao i adekvatno praćenje

njihovog sprovođenja). Generalno, sistem praćenja i ocene sprovođenja strategija, programa i projekata u Srbiji praktično ne postoji.

Među problemima sa kojima se Srbija suočava već godinama su i: nedostatak strateškog i operativnog planiranja, nepostojanje koherentnih sektorskih strategija zasnovanih na detaljnoj analizi pre njihovog usvajanja i strateški izgađenih investicionih planova, nedostatak koordinacije politika, zaostajanje u pogledu institucionalnog i organizacionog prilagođavanja u oblasti regionalnog razvoja, kao i nedostatak savremenog znanja o upravljanju (Hadžić, 2011; Vujošević i ostali, 2010; Mirić, 2014). U Izveštaju o napretku Srbije za 2013. godinu navodi se da „nepostojanje koherentnih sektorskih strategija i strateški izrađenih investicionih planova dovodi do slabe pripreme serije projekata, i dalje predstavlja ozbiljan problem u pojedinim sektorima“ (Evropska komisija 46:2013). Za efikasnije i uspešnije korišćenje raspoloživih sredstava EU fondova biće potrebno pripremati kvalitetne projekte na osnovu relevantnih strategija i obezbediti odgovarajuće kapacitete za implementaciju. Rešavanje problema lošeg kvaliteta strategija i njihove međusobne neusklađenosti zahteva pripremu metodoloških uputstava za njihovu izradu, a broj strategija je potrebno prilagoditi definisanim sektorima<sup>4</sup>. U tom smislu, kako ističe Mirić (2014: 14–16), umesto 25 strategija koje se odnose na ljudske resurse i socijalni razvoj, treba izraditi **okvirnu strategiju na nivou sektora i pet podsektorskih strategija** koje proizlaze iz okvirne strategije. Strategija razvoja zapošljavanja i socijalne inkluzije predstavljala bi okvirnu strategiju, a po jedna podsektorska strategija će se odnositi na zapošljavanje, obrazovanje, socijalnu inkluziju, zdravstvo i mlade.

Tema socijalne isključenosti aktualizovana je u Srbiji početkom prošle decenije, a najopštiji okvir predstavljala je *Strategija za smanjenje siromaštva (SSS)*, usvojena 2003. godine. Tim potpredsednika Vlade za implementaciju SSS priredio je 2009. godine publikaciju *Praćenje društvene uključenosti u*

---

<sup>4</sup> Odnosi se na sektore definisane u dokumentu *Nacionalni prioriteti za međunarodnu pomoć (NAD Needs Assessment Document)* za period 2014–2017. godine sa projekcijama do 2020. godine, koji je Vlada usvojila 8. novembra 2013. godine na predlog Kancelarije za evropske integracije. Ovo je prvi dokument koji u potpunosti predviđa uvođenje sektorskog pristupa (po preporukama Pariske deklaracije). Ustanovljeno je 9 sektora: 1. pravda, 2. unutrašnji poslovi, 3. reforma javne uprave, 4. konkurentnost, 5. životna sredina i klimatske promene, 6. energetika, 7. saobraćaj, 8. ljudski resursi i socijalna inkluzija i 9. poljoprivreda i ruralni razvoj (str. 10).

Srbiji, kao početni okvir za razvoj metodologije, procesa i uređivanje institucionalnog okvira za praćenje stanja društvene uključenosti u Srbiji.

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. Početkom 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. U martu 2008. 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*, a *Drugi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji – Pregled i stanje socijalne isključenosti i siromaštva za period 2011–2014. godine sa prioritetima za naredni period*, usvojen je u septembru 2014. godine.

Sticanjem statusa zemlje kandidata za članstvo u Evropskoj uniji (marta 2012. godine) i početkom pregovora o pristupanju, **pitanja socijalnog uključivanja i smanjenja siromaštva** postala su **obavezna komponenta politika integracija** Republike Srbije u EU. Takođe, među zahtevima koje Srbija mora ispuniti u procesu pristupanja EU je i izrada *Memoranduma o socijalnoj uključenosti (Joint Inclusion Memorandum – JIM)*, u okviru kojeg se opisuju kontekst siromaštva i društvene isključenosti, kao i prioriteta u rešavanju ovih pitanja.

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 Srbiji je 2013. godine prvi put sprovedena *Anketa o prihodima i uslovima života*<sup>5</sup> (SILC/ Statistics on Income and Living Conditions), koja omogućava analizu položaja različitih društveno isključenih grupa i pojedinaca i pruža mogućnost usklađivanja praćenja pokazatelja

---

<sup>5</sup> Anketa je sprovedena na teritoriji Srbije, bez Kosova i Metohije, u period maj/jun 2013. godine. Obuhvatila je 6.501 domaćinstvo, odnosno nešto više od 17.000 lica starih 15 i više godina.



socijalne uključenosti sa zemljama EU. Rezultati SILK ankete prezentovani su u *Drugom nacionalnom izveštaju o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji*. U nastavku dajemo nekoliko rezultata SILC ankete o stanju siromaštva i rizicima od socijalne isključenosti prezentovanih u ovom dokumentu.

### Stanje siromaštva i socijalne isključenosti u Srbiji

Prema najvažnijem indikatoru za praćenje strategije *Evropa 2020* (AROPE), riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti, koji je unija tri različita faktora rizika (stopa rizika siromaštva, nizak intenzitet rada i izrazita materijalna deprivacija), izloženo je **42,1% (tri miliona) stanovnika Republike Srbije**, što je znatno više od proseka 28 zemalja EU (24,8%). Kako ovaj pokazatelj predstavlja uniju tri različita faktora rizika, moguće je izračunati i različite „kombinacije rizika“, a najozbiljnije ugroženim smatra se stanovništvo koje je izloženo svim ovim faktorima rizika (preseka tri skupa). Posmatrano prema faktorima rizika: u riziku od siromaštva je ukupno **24,6%** (1,76 miliona) stanovnika Republike Srbije, u situaciji izrazite materijalne depriviranosti je **27%** (1,92 miliona) i **13,6%** živi u domaćinstvima sa niskim intenzitetom rada (972 hiljade). Približno 8,7% stanovnika (302 hiljade) izloženo je riziku od siromaštva i živi u domaćinstvima sa veoma niskim radnim intenzitetom (lica u domaćinstvima u kojima članovi ne rade ili rade veoma malo i imaju relativno nizak dohodak). Nešto veći procenat (12,7% ili 463 hiljada) stanovnika je u riziku od siromaštva i izrazito materijalno depriviran (lica koja imaju relativno nizak dohodak koji takođe utiče na njihov nizak životni standard). Najmanji procenat (7,6% ili 267 hiljada) stanovnika je izrazito materijalno depriviran i živi u domaćinstvima sa niskim intenzitetom rada, dok je **5,9%** (208,5 hiljada) izloženo svim trima faktorima rizika (str. 48).

U pogledu finansijskog siromaštva, **deca do 18 godina<sup>6</sup> su najviše izložena riziku od siromaštva** posle socijalnih transfera (30%). Sledeća kategorija koja je natprosečno izložena riziku od siromaštva (27,3%) su **mladi (18 do 24 godina)** što je, pored ostalog, posledica visoke stope nezaposlenosti

---

<sup>6</sup> Ova starosna grupa je takođe najviše izložena i višestrukim faktorima rizika – natprosečno se nalaze i u presecima komponenata pokazatelja rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti (AROPE) u odnosu na druge starosne grupe.

mladih, odnosno velikog broja mladih koji nisu zaposleni, ne školuju se niti se usavršavaju kroz sistem obuke. Stopa rizika od siromaštva dostiže **najnižu vrednost za lica stara 65 i više godina** (19,5%), budući da se uglavnom radi o penzionerima koji žive u domaćinstvima bez izdržavane dece, ali ukoliko se radi o starim licima koja žive u jednočlanim domaćinstvima, onda je stopa rizika od siromaštva znatno veća (25,1%) (str. 50–52).

Tabela 3.3.15. Stopa rizika siromaštva prema nivou obrazovanja u Republici Srbiji, 2012, % (str. 52)

	Maksimalno stečeno obrazovanje		
	Osnovno	Srednjoškolsko	Više i visoko
<b>18–64 godine</b>			
Ukupno	41,8	22,9	7,1
Muško	45,6	23,7	6,9
Žensko	38,7	21,9	7,3
	Maksimalno stečeno obrazovanje		
	Osnovno	Srednjoškolsko	Više i visoko
<b>18 i više</b>			
Ukupno	36,0	21,2	6,2
Muško	39,2	21,9	5,8
Žensko	33,7	20,4	6,6
<b>65 i više</b>			
Ukupno	26,5	7,1	1,6
Muško	25,7	7,5	1,9
Žensko	27,0	6,5	1,0

U stopi izrazite materijalne deprivacije, ne postoje statistički značajne razlike prema starosti: deca do 18 godina (27,4%), stanovništvo starosti 18–64 (26,7%) i kod starijih od 65 godina (26,9%), ali je u ovoj starosnoj grupi veća ugroženost žena u odnosu na muškarce (29,9 : 22,9%).

Tabela 4.4.6. Stopa rizika od siromaštva po regionima i prema starosti, 2012. % (str. 110)

Region	Stopa rizika od siromaštva	Stopa rizika od siromaštva pre socijalnih transfera		Stopa rizika od siromaštva prema starosti		
		Sve penzije se računaju kao socijalni transfer	Starosne i porodične penzije računaju se kao prihod	0–17	18–64	65+
Beogradski region	11,6	37,2	17,2	14,1	12,0	7,6
Region Vojvodine	26,8	51,4	33,5	34,3	26,2	20,7
Region Šumadije i Zapadne Srbije	28,2	53,6	35,6	31,9	27,7	26,6
Region Istočne i Južne Srbije	31,0	57,5	38,4	39,1	31,7	21,4
<b>Republika Srbija</b>	<b>24,6</b>	<b>50,1</b>	<b>31,4</b>	<b>30,0</b>	<b>24,5</b>	<b>19,5</b>

## MAPIRANJE SOCIJALNE ISKLJUČENOSTI

Istovremeno sa razvojem novog tumačenja socijalnog razvoja – borba protiv siromaštva i smanjenje socijalne isključenosti, jačanje socijalne uključenosti i socijalne i teritorijalne kohezije, fokus istraživanja naučne i stručne javnosti postaje i (prostorno) mapiranje društvenih pojava, da bi se razumela, objasnila, nadzirala i menjala društvena realnost.

Mapiranje siromaštva i socijalne isključenosti ima svoju tradiciju (prostornost siromaštva), ali novi pristup u razumevanju mapa/karata je da su one istovremeno i društveni proizvod (odražavaju pogled na određeni problem), ali su i aktivno sredstvo u procesu komuniciranja i upravljanja (Ball and Petsimeris, 2010). Naime, mapiranje/kartiranje nije samo način razumevanja prostornih obrazaca stvarnosti, već predstavlja i polaznu tačku za razmatranje novih ili alternativnih razvojnih pravaca.

Značaj mapiranja dimenzija socijalne isključenosti je da se otkriju problematične i ugrožene sredine, i istovremeno, na jednoj karti uporede socijalne situacije među regionima, opštinama ili naseljima, u zavisnosti od „rezolucije“ ulaznih podataka. Naime, tehnikom mapiranja vizualizuju se različite dimenzije socijalne isključenosti, a stepen vidljivosti zavisi od prostorne jedinice posmatranja, tako da nivoi i oblici socijalne isključenosti mogu značajno da variraju.

Socijalna isključenost ima naglašenu prostornu dimenziju, tako da je za razumevanje i definisanje odgovarajućih politika od ključnog značaja prostorna/teritorijalna jedinica posmatranja. Iskazivanjem indikatora socijalne isključenosti na nivou većih prostornih celina (okrug, region, statistička, funkcionalna područja i sl.), u značajnoj meri se potiru razlike u pogledu teritorijalne segregacije i nejednakosti na lokalnom nivou (Jokić, 2010). Nivoi opštine i naselja su suštinski za analizu prostornih aspekata socijalnog razvoja i socijalne isključenosti, budući da omogućavaju uključivanje uslova svakodnevnog života, koji su bazični determinator socijalne uključenosti i/ili isključenosti.

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 koji pogađaju 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 metropolitanskih 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.

Teza o džepovima socijalne isključenosti i nužnosti povezivanja mera za socijalno uključivanje sa specifičnim obeležjima prostornih jedinica analizirana je preko starosne strukture i obrazovne strukture radnog kontingenta Srbije.

### PROSTORNA DIMENZIJA STAROSNE I OBRAZOVNE STRUKTURE STANOVNIŠTVA U SRBIJI

Povezivanje starosne strukture i obrazovne strukture radnog kontingenta je višestruko značajno za razmatranje ljudskih (humanih) resursa.

Starosna struktura pokazuje, ne samo dostignuti nivo procesa starenja (indikativno za razmatranje demografskih potencijala), već označava i demografske attribute populacije u vezi sa faktorima isključenja – dostignuti nivo koncentracije osetljivih društvenih grupa (stari i deca), s jedne strane, i „pritisak“ na aktivno stanovništvo čija je podrška od suštinskog značaja za ove grupe, s druge.

Starosna struktura je iskazana preko indikatora **koeficijent starosne zavisnosti stanovništva** – odnos radno neaktivnog/zavisnog stanovništva (mladi do 15 godina i stanovništvo starije od 65 godine) i radno aktivnog stanovništva (15–64 godine). Ovaj indikator je korišćen u ESPON 2013 projektu *Teritorijalna dimenzija siromaštva i socijalne isključenosti u Evropi*. On je prikazivao prvu od pet dimenzija u domenu socijalne sredine/okruženja.

**Obrazovna struktura radnog kontingenta stanovništva** – pokazuje kvalitet radnog potencijala, njegovu sposobnost za uključivanje u savremene razvojne tokove. Obrazovanje ima ključnu ulogu u osiguravanju socijalne uključenosti (jednake mogućnosti i aktivno učestvovanje u društvu) i odlučujući je faktor za ekonomski status lica i sposobnost stvaranja prihoda. Obrazovanje i doživotno učenje je ustanovljeno kao temelj za ostvarivanje ciljeva održivog ekonomskog razvoja (ekonomija zasnovana na znanju) i postizanje socijalne kohezije. U društvu znanja (*knowledge society*) i eko-

nomiji zasnovanoj na znanju (*knowledge based economy*) **opšti cilj obrazovanja** je unapređenje i razvoj potencijala ljudskog kapitala.

Sumarno, kvalitetno obrazovanje je: (a) uslov socijalne promocije pojedinca i individualnog blagostanja, (b) indikator socijalne uključenosti i socijalne kohezije, (c) indikator za merenje progressa i društvenog blagostanja, (d) uslov za napredovanje, razvoj i blagostanje lokalne zajednice, (e) nužan uslov za smanjenje siromaštva, (f) mehanizam za povećanje samopouzdanja siromašnih i ranjivih društvenih grupa i njihovog aktivnog učešća u procesima društvene integracije i društvenog razvoja (Petovar, Jokić, 109:2009).

Odabrani indikatori su mapirani/kartirani na nivou opština i ostalih naselja. Republika Srbija nema definiciju ruralnih područja zasnovanu na standardnim pokazateljima ruralnosti iz međunarodne prakse, a zvanična statistika prepoznaje samo dva tipa naselja – „gradska” i „ostala”. Kod izvođenja podataka za ruralna područja najčešće se uzima u obzir kategorija „ostala naselja”, što svakako nije dovoljno precizno, posebno kada se ima u vidu da su u ovoj kategoriji i naselja koja imaju funkciju opštinskog centra, a nemaju status gradskog naselja (ukupno 23, od toga tri u Vojvodini), kao i naselja u prigradskoj zoni koja se značajno razlikuju po svojim demografskim i ekonomskim obeležjima, dostupnosti i kvalitetu usluga od javnog interesa, u poređenju sa seoskim naseljima udaljenim od opštinskog centra.

### Starosna struktura stanovništva Srbije – koeficijent starosne zavisnosti

Koeficijent starosne zavisnosti stanovništva pokazuje opterećenost stanovništva u radnom dobu (15–64 godine), mladim (0–14 godina) i starijim kontingentima (65 i više). Razlikuju se ukupni koeficijent **zavisnosti** i koeficijenti starosne zavisnosti **mladih** (odnos mladog stanovništva do 14 godina starosti i radno sposobnog) i **starih** (odnos stanovništva sa 65 i više godina i radno sposobnog).

Kada se analiziraju stope zavisnosti, važno je napomenuti da su ovi koeficijenti **orijentiri za ocenu** u kojoj je meri radno aktivno stanovništvo opterećeno radno neaktivnim kontingentima, kao i za ocenu rizika od socijalne isključenosti pojedinih starosnih grupa. Naime, u okviru radnog kontingenta postoji značajan broj ljudi koji ne rade (studenti, lica sa nekim oblikom invaliditeta, kao i oni koji se brinu o njima, jedan broj lica u

kategoriji pomažućih članova u domaćinstvu i sl.), a posebno u vreme recesije, kada je veliki broj pripadnika radnog kontingenta bez stalnog zaposlenja<sup>7</sup>. Takođe, sve veći broj ljudi radi i nakon navršene godine koja se tradicionalno smatra starosnom granicom za penzionisanje (65 godina), dok su drugi odlaskom u penziju obezbedili adekvatnu finansijsku sigurnost i mogu se smatrati „nezavisnim“.

Prema podacima Popisa stanovništva 2011. godine, ukupna stopa zavisnosti u Republici Srbiji je iznosila 43%. Za razmatranje opterećenosti radnog kontingenta, kao i za procenu rizika od socijalne isključenosti, mnogo su važniji odnosi i promene koeficijenta starosne zavisnosti mladog i starog stanovništva. Tako se vrednost indikatora opterećenosti radno aktivnog stanovništva mladim naraštajima, za samo 20 godina, između 1991. i 2011. godine, smanjila sa 27,8 na 20,9, odnosno za oko 25%, dok se opterećenost starim stanovništvom povećala sa 16,6 na 25,5<sup>8</sup> ili za 53%<sup>9</sup>. Ovo, drugim rečima, znači da se sve više smanjuje radno vitalni deo stanovništva Srbije, što ima izrazito negativne posledice na kretanje nataliteta i fertiliteta, kao i na ekonomsku aktivnost stanovništva, a time i na ukupan ekonomski i socijalni razvoj. S druge strane, sve veće opterećenje radnog kontingenta radno neaktivnom starijom populacijom znači i povećanje novčanih sredstava za socijalno, zdravstveno i penziono zbrinjavanje.

Uporedni pregled koeficijenata zavisnosti mladog i starog stanovništva po oblastima prikazan je na Grafikonu 1, a na kartama 1.1, 1.2, 2.1 i 2.2 date su vrednosti na nivou opština i ostalih naselja.

Najveće stope zavisnosti mladog stanovništva imaju Raška (29%) i Pčinjska oblast (23%). U Raškoj oblasti najveće opterećenje radnoaktivnog stanovništva mladim naraštajem imaju opštine Tutin (na svakih 10 radno aktivnih je četvero dece) i Novi Pazar (3,7 dece na 10 radno aktivnih), a u Pčinjskoj oblasti opštine Bujanovac i Preševo (3 i 2,6 dece na 10 radno

---

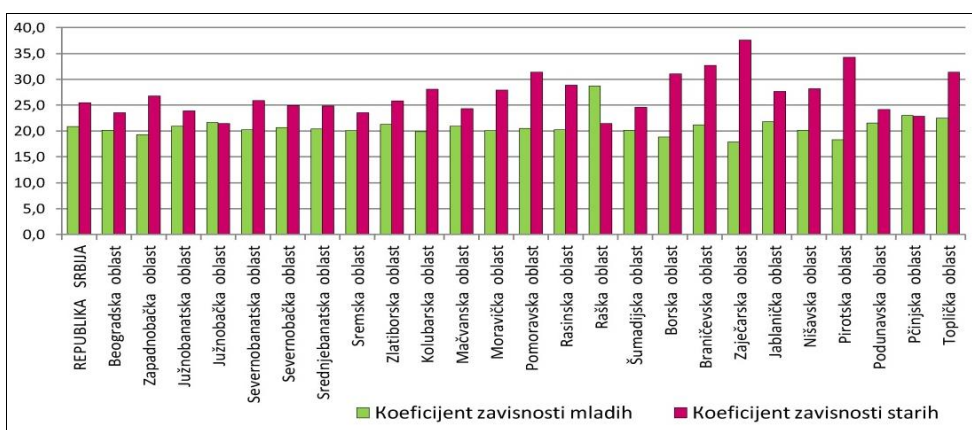
<sup>7</sup> Prema podacima za 2010. godinu, stopa zaposlenosti ovog kontingenta iznosila je 52%, što je za 16% manje od proseka u EU (*Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011–2020*).

<sup>8</sup> Ova vrednost (jedno lice starije od 65 godina na četiri radno sposobna stanovnika) slična je proseku u EU (25,9% u 2010. godini).

<sup>9</sup> U periodu 1991–2002. godine, stopa zavisnosti dece smanjila se za oko 15% (sa 27,8 na 23,4), a stopa zavisnosti starih se povećala za oko 48% (sa 16,6 na 24,6), a u periodu 2002–2011. godine, kod mladih naraštaja stopa zavisnosti se smanjila za oko 11% (sa 23,4 na 20,9), a kod starih povećala za oko 3% (sa 24,6 na 25,5).

- knjiga 2

aktivnih)<sup>10</sup>. Među ostalim opštinama sa natprosečnim vrednostima stopa zavisnosti mladog naraštaja izdvajaju se Sjenica (3,2 deteta na 10 radno aktivnih) i Prijepolje (2,4 deteta na 10 radno aktivnih), u Zlatiborskoj oblasti, Bojnik (2,7 dece na 10 radno aktivnih) u Jablaničkoj oblasti, Žabalj (2,5 dece na 10 radno aktivnih) u Južnobanatskoj oblasti i Žitorađa (2,4 deteta na 10 radno aktivnih) u Topličkoj oblasti. U 111 opština, na 10 radno aktivnih stanovnika ima 2–2,3 deteta, a u 46 manje od dva deteta (najmanje u Crnoj Travi, u proseku jedno dete na 10 radno aktivnih).



Grafikin 1. Koeficijent zavisnosti mladih i starih po oblastima (u%) – Popis 2011. godine

Starenje je među najtežim demografskim i socijalnim problemima u Srbiji, sa najvećom koncentracijom u regionu Južne i Istočne Srbije – Zaječarskoj, Pirotskoj i Braničevskoj oblasti (u proseku 38, 34 i 33 lica starija od 65 godina na 100 produktivnih/radnoaktivnih stanovnika), Topličkoj i Borskoj oblasti sa stopom zavisnosti od 31% i nešto nižom u Jablaničkoj i Nišavskoj oblasti (28 lica na 100 radno aktivnih). U regionu Šumadije i Zapadne Srbije, natprosečne stope zavisnosti imaju Pomoravska i Rasinska oblast (31% i 29%) i Moravička i Kolubarska oblast (po 28%). U Vojvodini, najveće vrednosti beleže Zapadnobačka i Severnobačanska oblast (u proseku 27, odnosno 26 lica starijih od 65 godina na 100 radno aktivnih stanovnika).

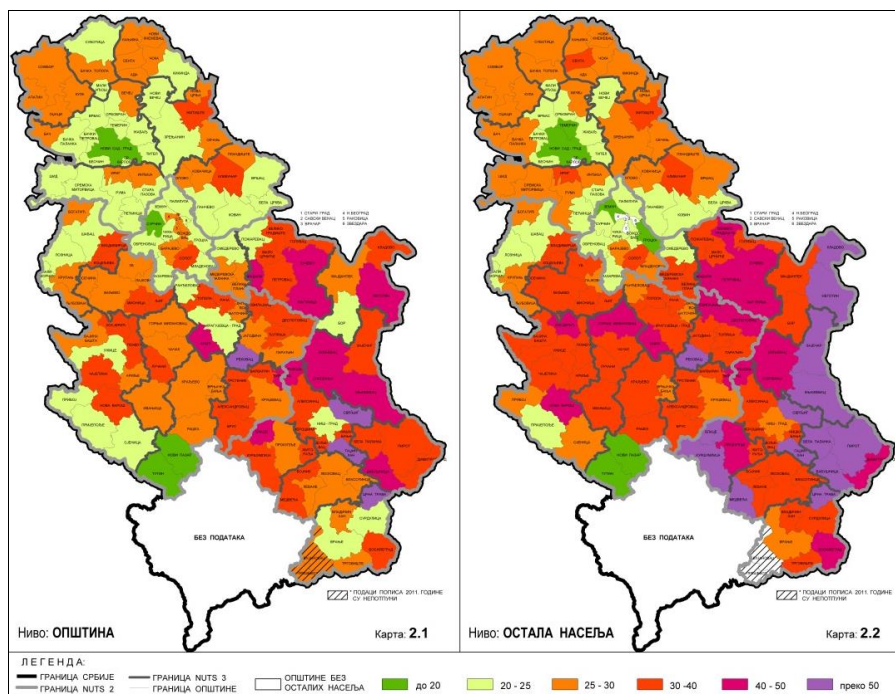
<sup>10</sup> Odnosi se samo na popisano stanovništvo (albansko stanovništvo nije učestvovalo u Popisu 2011. godine).





opštine Tutin i Novi Pazar (13% i 12%), u kojima preovladava mlada populacija, zatim beogradske opštine Grocka i Surčin (po 19%) i Novi Sad (20%).

Visoko učešće starog stanovništva ukazuje na niske humane resurse ovih zajednica i male potencijale za razvoj, kao i na teškoće sa kojima se ovi stari ljudi suočavaju u slabo naseljenim područjima<sup>11</sup>, vrlo često bez osnovnih socijalnih i zdravstvenih usluga i pomoći, bilo od strane udaljene rodbine, bilo od strane ustanova socijalne i zdravstvene zaštite, organizacija civilnog društva i drugih. Pored toga, procesi demografskog starenja i demografskog pražnjenja velikog dela teritorije Republike otvaraju temu perspektive i upravljanja populaciono ispražnjenim područjima.



Карта 2.1. и 2.2 – Индекс зависности старих (у %) – Попис 2011. године

<sup>11</sup> U regionu Južne i Istočne Srbije, 2011. godine, od ukupno 1.973 naselja u 624 je živelo manje od 100 stanovnika, od toga u 17 je živelo samo stanovništvo starije od 65 godina, u 258 učešće stanovništva starijeg od 65 godina je bilo preko 50%, bez dece do 14 godina je bilo 265 naselja, a 68 je imalo samo po jedno dete (Jokić, 2013:29).

## Obrazovna struktura radnog kontingenta Srbije

Starosna granica za utvrđivanje kontingenta radno sposobnog stanovništva je između 15 i 64 godine, ali prvenstveno kao fiziološki demografski okvir za formiranje radne snage. Najvažniji deo radnog kontingenta čini stanovništvo od 20 do 64 godine, jer se navršених 18–19 godina računa kao gornja granica za sticanje srednjeg nivoa obrazovanja, što je i minimalni nivo obrazovanja za uključivanje u savremene razvojne tokove.

Prema podacima Popisa 2011. godine, na području Republike Srbije radni kontingent je brojao 4.509.274 lica (oko 63% od ukupnog stanovništva). Posmatrano prema nivou obrazovanja (Tabela 2), preko polovine radnog kontingenta Srbije (2.625.424, tj. 58,2%) ima srednje obrazovanje, nešto više od petine (22,7%) je završilo samo osnovnu školu (784.392, tj. 17,4%) ili je bez završene osnovne škole (239.983, tj. 5,3%), a tek svako peto lice (18,7%) ima više (274.466, tj. 6,1%) ili visoko obrazovanje (568.424, tj. 12,6%).

Tabela 2. Obrazovna struktura radnog kontingenta (20–64), po regionima i prema tipu naselja (u %) – Popis 2011. godine

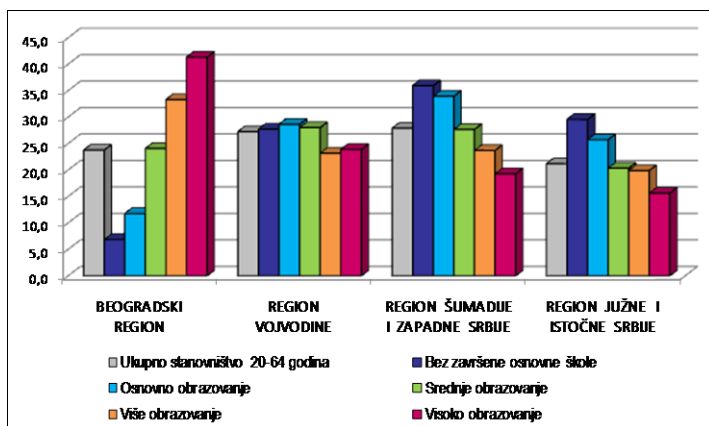
Područje	Tip naselja	Bez završene OŠ	Osnovno obrazovanje	Srednje obrazovanje	Više obrazovanje	Visoko obrazovanje
REPUBLIKA SRBIJA	<b>ukupno</b>	<b>5,3</b>	<b>17,4</b>	<b>58,2</b>	<b>6,1</b>	<b>12,6</b>
	gradska naselja	2,4	10,8	60,7	7,8	18,0
	ostala naselja	9,9	27,7	54,4	3,5	4,1
BEOGRADSKI REGION	<b>ukupno</b>	<b>1,5</b>	<b>8,6</b>	<b>59,0</b>	<b>8,5</b>	<b>21,9</b>
	gradska naselja	1,1	6,1	57,3	9,3	25,7
	ostala naselja	3,6	19,3	66,1	5,0	5,6
REGION VOJVODINA	<b>ukupno</b>	<b>5,4</b>	<b>18,3</b>	<b>59,9</b>	<b>5,2</b>	<b>11,0</b>
	gradska naselja	3,2	13,2	61,8	6,4	15,3
	ostala naselja	8,8	26,0	57,0	3,4	4,6
REGION ŠUMADIJE I ZAPADNE SRBIJE	<b>ukupno</b>	<b>6,9</b>	<b>21,2</b>	<b>57,7</b>	<b>5,2</b>	<b>8,7</b>
	gradska naselja	2,2	12,7	63,9	7,2	13,7
	ostala naselja	11,4	29,4	51,8	3,2	3,8
REGION JUŽNE I ISTOČNE SRBIJE	<b>ukupno</b>	<b>7,4</b>	<b>21,1</b>	<b>55,9</b>	<b>5,7</b>	<b>9,3</b>
	gradska naselja	3,8	13,0	60,8	7,8	14,3
	ostala naselja	11,9	31,0	50,0	3,2	3,3

Distribucija radnog kontingenta pokazuje izrazitu prostornu polarizaciju i disproporcije na području Republike. U Beogradskoj oblasti, koja čini oko 4% teritorije Srbije, 2011. godine bilo je koncentrisano nešto manje od četvrtine (23,7%) radnog kontingenta Srbije (Grafikon 2). U regionima Vojvo-

## - knjiga 2

dina i Šumadija i Zapadna Srbija, koji imaju slično učešće površina u teritoriji Srbije (32% i 34%), distribucija radnog kontingenta je slična (27,2% i 27,9%). Najmanji radni kontingent ima region Južne i Istočne Srbije (21,2%), koji karakteriše i najveća depopulacija. U poslednjih dvadesetak godina broj stanovnika u ovom regionu se smanjio za oko 300.000, a u poslednjem međupopisnom periodu (2002–2011) za skoro 190.000, od toga samo po osnovu migracija (odseljavanje) za preko 90.000 stanovnika (Jokić, 2013).

Kada se pogleda distribucija radnog potencijala prema nivou obrazovanja, polarizacija prostora Srbije je još izraženija. Beogradski region je apsorbirao najkvalitetniji radni potencijal Srbije – u njemu živi preko dve petine visokoobrazovanog (41%) i trećina (33%) lica sa višim obrazovanjem. Nešto manje od četvrtine radnog potencijala Srbije sa visokim i višim obrazovanjem (24% i 23%) živi u regionu Vojvodine, u Šumadiji i Zapadnoj Srbiji 19% i 24%, a najmanje u regionu Južne i Istočne Srbije – 16% i 20%. Najveći deo radnog kontingenta bez završene osnovne i sa osnovnom škole koncentrisan je u regionima Šumadija i Zapadna Srbija (36% i 34%) i Južna i Istočna Srbija (30% i 26%), u Vojvodini 28% i 29%, a u regionu Beograda 7% i 12%.



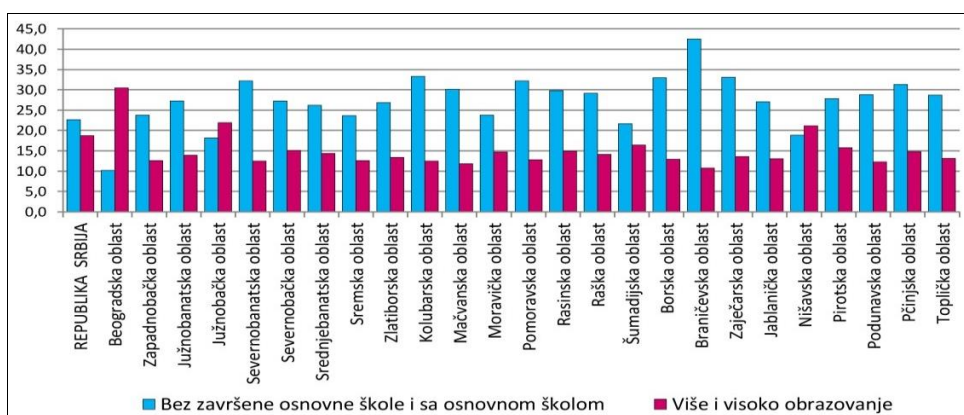
Grafikon2:  
Distribucija ukupnog stanovništva Srbije starosti 20–64 godine, prema stepenu obrazovanja po regionima (u %) – Popis 2011. godine

Posmatrano prema tipu naselja, u gradskim naseljima je, u radnom kontingentu, natprosečno učešće građana sa višim i visokim obrazovanjem (26%) u odnosu na ostala naselja (oko 8%) u kojima preko trećine (oko 38%) su lica bez završene osnovne ili samo sa osnovnom školom. I ovde su regionalne razlike velike u pogledu učešća, ali su svuda uspostavljeni relativno slični odnosi u distribuciji (oko tri puta veće učešće lica sa visokim i višim obrazovanjem u gradskim u odnosu na ostala naselja). Svakako da bi razlike

bile nešto veće kada bi se posmatrao odnos između opštinskih centara i ostalih naselja, jer 23 opštinska centra nemaju status gradskog naselja.

Osobe sa nižim obrazovanjem znatno više su izložene rizicima od siromaštva i socijalne isključenosti. Prema rezultatima SILK ankete, lica bez završene škole ili samo sa osnovnom školom imaju najveću stopu rizika (41,8%), a najmanju građani sa višim i visokim obrazovanjem (7,1%). Pregled učešća ovih obrazovnih nivoa po oblastima (Grafikon 3) pokazuje da je vrlo visokim stopama rizika od siromaštva izložena skoro čitava teritorija Srbije.

U proseku, najvećem riziku su izloženi stanovnici na području Braničevske, Zaječarske, Borske i Pčinjske oblasti u regionu Istočne i Južne Srbije, gde je učešće građana sa osnovnom školom i bez osnovne škole u radnom kontingent preko 32% (u Braničevskoj oblasti 43%), a više i visoko obrazovanje ima 10–15% građana. U svim oblastima u regionu Šumadija i Zapadna Srbija učešće građana sa osnovnom školom i bez osnovne škole prelazi 20%, a iznad 30% imaju Kolubarska, Pomoravska, Mačvanska i Rasinska oblast. U ovim oblastima, učešće građana sa višim i visokim obrazovanjem je između 12% i 15%. U Vojvodini, takođe, u svim oblastima, osim Južnobačke, preko petine radnog potencijala čine građani sa osnovnom školom i bez škole, a njihovo najveće učešće je u Severnobačskoj (32%), Južnobačskoj i Severnobačkoj oblasti (po 27%), dok se učešće građana sa višim i visokim obrazovanjem u radnom kontingentu kreće između 13% i 16%.

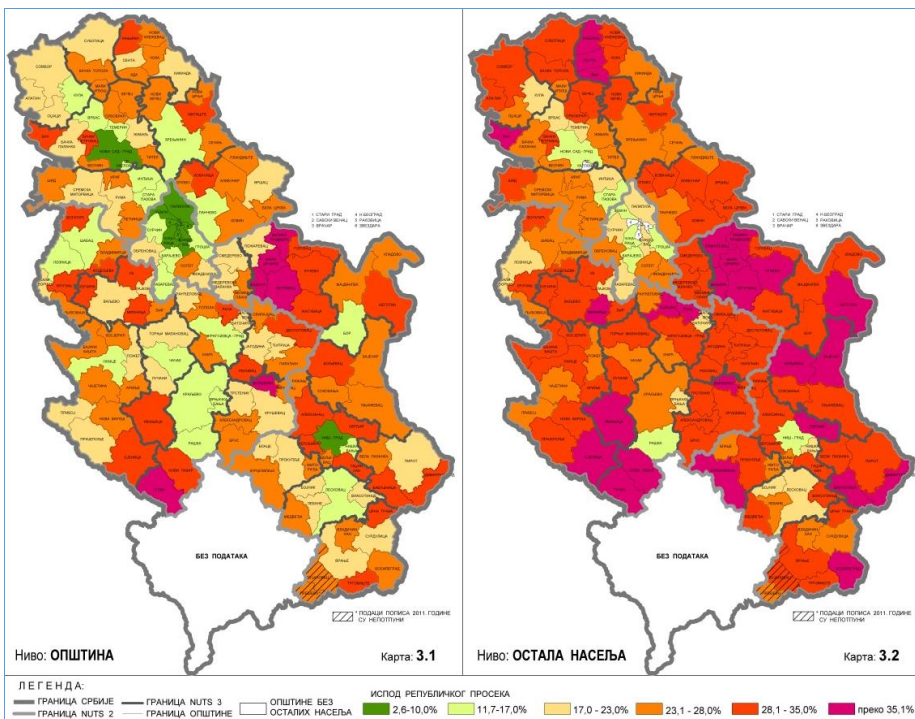


Grafikon 3: Učešće stanovnika bez završene škole i sa osnovnom školom i višim i visokim obrazovanjem u radnom kontingentu (20–64 godine) po oblastima (u %)

– Popis 2011. godine

Praktično samo u Beogradskoj, Južnobačkoj (sa Novim Sadom) i Nišavskoj oblasti (sa Nišem) su rizici od socijalne isključenosti po osnovu nivoa obrazovanja manji. Učešće građana sa visokim i višim obrazovanjem u radnom kontingentu je preko 20% (u Beogradskoj preko 30%), dok se učešće građana sa osnovnom školom ili bez škole kreće od 10% u Beogradskoj, 18% u Južnobačkoj do 19% u Nišavskoj oblasti.

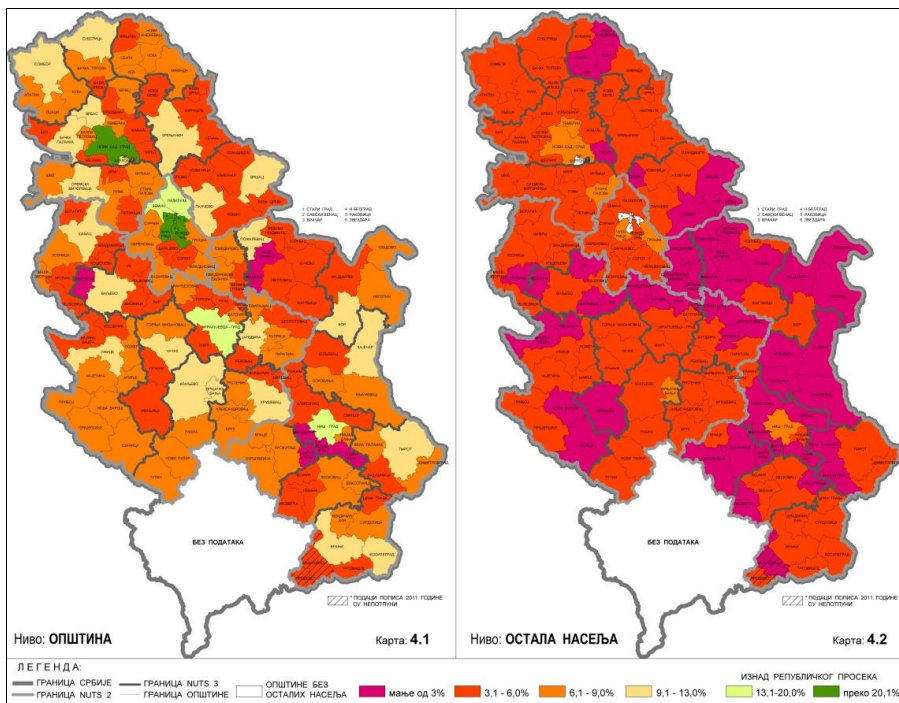
Kartografski prikazi učešća stanovnika sa osnovnim i visokim obrazovanjem, na nivou opština i ostalih naselja (Karta 3.1, 3.2, 4.1 i 4.2), daju potpuniju sliku. Dobijene vrednosti indikatora posmatrane su u odnosu na prosek Republike, tako da se jasno izdvajaju opštine sa vrednostima iznad i ispod republičkog proseka.



Karta 3.1 i 3.2 – Učešće stanovnika sa samo završenom osnovnom školom u radnom kontingentu 20–64 godine (u %) – Popis 2011. godine

U 59 opština, preko četvrtine (25%) radnog kontingenta je imalo završenu samo osnovnu školu, od toga u 23 opštine preko 30%, a u sedam je učešće bilo preko 35% – po jedna u Rasinskoj (Varvarin 38,1%) i Raškoj oblasti (Tutin 40,1%) i pet u Braničevskoj oblasti (Golubac 35,0%, Petrovac na Mlavi

40,6%, Veliko Gradište 40,8%, Žabari 45,0% i Malo Crniće 51,2%). Ako posmatramo samo kategoriju ostalih naselja, broj takvih opština je čak 105, od toga u 26 opština je preko trećine (35%) radnog kontingenta imalo samo završenu osnovnu školu. Najveća koncentracija opština iz ove kategorije je u Braničevskoj oblasti – u šest od osam opština, u kategoriji ostalih naselja, učešće lica sa osnovnom školom u radnom kontingentu prelazi 35% (najviše u Velikom Gradištu 53,5%, M. Crniću 51,2%, Petrovcu na Mlavi 48,5% i Žabarima 45%). Prema informacijama sa terena, veliko učešće lica sa nižim nivoima obrazovanja, uglavnom, nije posledica samo nedostupnosti obrazovanja, već masovnih migracija na rad u inostranstvo. Roditelji su odlazili na rad u inostranstvu, a decu ostavljali kod baba i deda. Bez roditeljske kontrole, a materijalno dobro obezbeđena, ova deca su uglavnom završavala samo osnovnu školu. Tradicija se nastavlja, pa je i među mlađim naraštajima evidentno rano napuštanje školovanja (u Braničevskoj oblasti u starosnoj grupi 20–24 godine oko 20% ima završenu samo osnovnu školu, a u ostalim naseljima oko 28%, što je znatno više od republičkog proseka – 9% i 14%).



*Karta 4.1 i 4.2 – Učešće stanovnika sa visokim obrazovanjem u radnom kontingentu (u %) – Popis 2011. godine*

Masovne migracije mladog, uglavnom visokoobrazovnog, stanovništva devdesetih godina prošlog veka imale su za posledicu „osiromašenje” radnog kontingenta, posebno u pogledu nivoa obrazovanja. Prema gruboj proceni, ovim migracijama radni potencijal Srbije je „osiromašen” za oko 5–6% građana sa višim i visokim obrazovanjem<sup>12</sup>. Migracije mladog stanovništva u inostranstvo, slabijeg intenziteta u odnosu na prethodnu deceniju, nastavile su se i tokom prve decenije 21. veka. Najgrublja procena može se uraditi upoređivanjem broj stanovnika u starosnim grupama 10–14, 15–19 i 20–24 godine u 2002. godini i njihovog broja u 2011. godini, odnosno pomeranjem za 10 godina, u starosnim grupama 20–24, 25–29 i 30–34. Broj lica u starosnoj grupi 20–24 godine skoro da odgovara broju lica 10–14 iz 2002. godine. Kod sledeće dve starosne grupe počinje osipanje. Tako je u starosnoj grupi 25–29 godine broj lica manji za oko 15.000 u odnosu na ovaj kontingent iz 2002. godine (15–19 godina), a u starosnoj grupi 30–34 godine manje je oko 16.000 u odnosu na isti kontingent (20–24) iz 2002. godine. Očigledno da je osipanje, odlazak iz zemlje, povezano sa sticanjem viših nivoa obrazovanja.

U 70 opština, učešće lica sa visokim obrazovanjem u radnom kontingentu ne prelazi 6% (duplo manje od proseka za Republiku – 12,7%), a u 10 opština učešće je manje od 3% (Žabari i Malo Crniće u Braničevskoj oblasti, Doljevac, Gadžin Han, Merošina i Ražanj u Nišavskoj oblasti, Žitorađa u Topličkoj, Bojnik u Jablaničkoj i Osečina u Kolubarskoj oblasti). Posmatrano na nivou ostalih naselja, broj opština u kojima učešće lica sa visokim obrazovanjem u radnom kontingentu ne prelazi 6% je mnogo veći – ukupno 148, od toga u 51 opštini je učešće manje od 3%.

Ukrštanjem podataka o udelu građana sa osnovnim i visokim obrazovanjem ukazuje se na kvalitet radnih potencijala na nivou opština (Tabela 3). Gradacija je napravljena u odnosu na republički prosek, odnosno odstupanja od ovih vrednosti: 12,4% za visoko obrazovanje i 17,4% za osnovno obrazovanje.

---

<sup>12</sup> Prema podacima Popisa 2002. godine, učešće lica sa višim i visokim obrazovanjem u starosnim grupama 30–34 (14,7%) i 35–39 (15,7%) godina bilo je manje od učešća u grupi 40–44 (16,2%) i 45–49 (14,5%) (Jokić, Petovar, 2009). Po pravilu u mlađim kontingentima veće je učešće lica sa višim i visokim obrazovanjem, ali su zbog migracija ovi kontingenti “osiromašeni”.

Tabela 3. Klasifikacija (broj) opština prema učešću lica sa osnovnim i visokim obrazovanjem u radnom kontingentu (20–64 godine) – Popis 2011. godine

Učešće lica sa OŠ u radnom kontingentu	Učešće lica sa visokim obrazovanjem u radnom kontingentu					Ukupno opština
	manje od 3%	3–6 %	6–9%	9–13%	preko 13%	
preko 35%	2	5	0	0	0	7
28 - 35%	4	21	6	0	0	31
23 - 28%	4	28	19	0	0	51
17 - 23%		6	21	11		38
manje od 17%		0	12	10	13	35
<b>Ukupno opština</b>	<b>10</b>	<b>60</b>	<b>58</b>	<b>21</b>	<b>13</b>	<b>162</b>

Napomena: Gradovi Novi Sad, Niš, Požarevac i Vranje, koji imaju po dve ili više gradskih opština, posmatrani su u celini, odnosno podaci nisu dati niti mapirani/kartirani po gradskim opštinama.

*Distribucija opština prema grupama*

Kategorija	br.	Opštine
	2	Žabari, Malo Crniće
	4	Osečina, Gadžin Han, Merošina, Ražanj
	4	Doljevac, Bojnik, Vladimirci, Žitorada
	5	Golubac, Petrovac na Mlavi, Veliko Gradište, Varvarin, Tutin
	21	Kučevo, Žagubica, Boljevac, Crna Trava, Ub, Mionica, Krupanj, Koceljeva, Bogatić, Ivanjica, Aleksinac, Svrljig, Trgovište, Despotovac, Rekovac, Rača, Babušnica, Kanjiža, Žitište, Kovačica, Bač
	28	Sopot, Knić, Topola, Kosjerić, Bajina Bašta, Ljig, Ljubovija, Velika Plana, Majdanpek, Čičevac, Medveđa, Bujanovac, Preševo, Bela Crkva, Kovin, Plandište, Opovo, Alibunar, Beočin, Titel, Srbobran, Čoka, Mali Idoš, Nova Crnja, Sečanj, Novi Bečej, Pećinci, Irig
	6	Žabalj, Lebane, Lapovo Lajkovac, Lučani, Batočina
	6	Negotin, Sjenica, Novi Pazar, Bosilegrad, Dimitrovgrad, Bački Petrovac
	19	Sokobanja, Čajetina, Arilje, Nova Varoš, Bela Palanka, Svilajnac, Paraćin, Vladičin Han, Kuršumlija, Aleksandrovac, Brus, Bačka Topola, Šid, Novi Kneževac, Ada, Bečej
	21	Mladenovac, Obrenovac, Odžaci, Apatin, Kikinda, Senta, Ruma, Mali Zvornik, Priboj, Prijepolje, Požega, Gornji Milanovac, Smederevska Palanka, Smederevo, Čuprija, Surdulica, Trstenik, Prokuplje, Arandelovac, Blace, Vlasotince
	12	Grocka, Surčin, Barajevo, Lazarevac, Temerin, Kula, Indija, Stara Pazova, Loznica, Raška, Leskovac, Niška Banja
	11	Grad Požarevac, Grad Valjevo, Grad Vranje, Pirot, Jagodina, Kruševac, Subotica, Sremska Mitrovica, Sombor, Vršac, Bačka Palanka,
	10	Šabac, Bor, Užice, Čačak, Vrnjačka Banja, Kraljevo, Zrenjanin, Pančevo, Sremski Karlovci, Vrbas
	13	Vračar, Stari Grad, Savski Venac, Novi Beograd, Zemun, Palilula, Zvezdara, Rakovica, Čukarica, Voždovac, Grad Novi Sad, Grad Niš, Grad Kragujevac



Najlošiju poziciju, odnosno najlošiji kvalitet radnih potencijala, imaju opštine u kojima su ove vrednosti duplo veće, odnosno manje od republičkog proseka (učesće lica sa osnovnim obrazovanjem veće od 35%, a učesće građana sa visokim obrazovanjem manje od 6%). U ovoj grupi je 7, a još osam opština ima nešto bolje/manje učesće lica sa osnovnom školom, ali je učesće lica sa visokim obrazovanjem manje od 3% (u tabeli označeno bordo bojom). Sledeća grupa, sa prilično lošim kvalitetom radnih potencijala (u tabeli označeno crvenom bojom), su opštine u kojima je ispodprosečno učesće lica sa visokim obrazovanjem (uglavnom 3–6%), a učesće lica sa osnovnom školom između 17 i 35%<sup>13</sup>. Nasuprot tome, najbolje radne potencijale imaju opštine sa iznadprosečnim učesćem visokoobrazovnih građana i ispodprosečnim učesćem građana sa osnovnim obrazovanjem – ukupno 13 opština, 10 na području grada Beograda i gradovi Novi Sad, Niš i Kragujevac. U relativno dobroj poziciji su i opštine (u tabeli označeno žutom bojom) u kojima je učesće građana sa osnovnom školom ispodprosečno, ili 25–30% iznad republičkog proseka i za isti procenat ispodprosečno učesće visokoobrazovanih.

## ZAKLJUČAK

Višedecenijsko izbegavanje/zanemarivanje prostorne dimenzije razvoja ima za posledicu veoma izraženu polarizaciju prostora u Srbiji u svakom pogledu (ekonomskom, socijalnom, demografskom). U prvoj deceniji 21.veka, višeslojna regionalna polarizovanost prostora Srbije još je više produbljena.

Prikazani indikatori pokazuju da ljudski resursi postaju ograničavajući faktor razvoja na sve širem prostoru Srbije. Starenje stanovništva neminovno dovodi do problema nedostatka radne snage, a kvalitet (obrazovna struktura) i distribucija radnog potencijala ne ulivaju veliku nadu, već naprotiv, pogoduju sve većem produbljivanju socijalnih razlika i povećanju broja ljudi u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti. Ne

---

<sup>13</sup> Takođe, 29 opština sa najlošijim kvalitetom radnog potencijala (u tabeli bordo i crveno) imalo je najniže vrednosti intervala u socijalnom polju obrazovanja u istraživanju/studiji *Socijalni razvoj – indikatori socijalne isključenosti* (autori Petovar, Jokić), urađenoj 2009. godine za potrebe *Strategije prostornog razvoja Republike Srbije*.

radi se samo o džepovima siromaštva, već o oblastima i regionalnim područjima.

Prema rezultatima SILK ankete, deca (do 18 godina starosti) su najviše izložena riziku od siromaštva u odnosu na ostale starosne grupe. Svakako da stepen rizika umnogome zavisi od sastava domaćinstva u kojem žive, statusa njihovih roditelja na tržištu rada, što utiče i na njihov nivo obrazovanja. Po pravilu, deca koja odrastaju u uslovima siromaštva i socijalne isključenosti imaju veoma male šanse da dostignu decu materijalno imućnijih roditelja, kako u nivou obrazovanja, tako i kasnije tokom svog radnog perioda života, pa se ta razlika vremenom povećava. Radi se o zatvorenom krugu siromaštva, koji se u Srbiji neprekidno širi i „guta“ sve više porodica i pojedinaca. Analiza i komentari obrazovne strukture radnih potencijala, dati u radu, potvrđuju rezultate SILK ankete, na jednoj strani, i ukazuju na dugoročne posledice i ograničenja za formiranje novih „kvalitetnih“ radnih kontingenata, ali i širenje spirale rizika od siromaštva i socijalne isključenosti, na drugoj.

Sa najvećim problemima suočavaju se ruralna područja, decenijama marginalizovana i van sfere interesovanja vladajućih elita. Stanovništvo u seoskim naseljima je najviše izloženo rizicima od socijalne isključenosti, uz istovremeno otežan, a ponekad gotovo nemoguć, pristup zaštiti od rizika. Socijalni i ekonomski problemi ovih područja identifikovani su u brojnim nacionalnim strategijama, ali je izostala njihova primena u praktičnim politikama. Treba imati u vidu da je uključivanje ruralne populacije u društvene tokove i procese razvoja od ključnog značaja i s obzirom da u ovim područjima živi više o četvrtine stanovnika Republike Srbije.

Neophodni koraci u definisanju praktičnih politika podrazumevaju istraživanja i usvajanje adekvatne tipologije naselja i prostora s ciljem da se razume prostorno-fizički okvir demografskih izazova i socijalne isključenosti sve većeg broja ljudi, pa i celih lokalnih zajednica. Opšti pristup koji se zagovara u političkom, ali i stručnom, diskursu ne daje 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. Od posebne važnosti je da pristup koji se zasniva na „lokaciji“ (*place-based*

*approach*) postaje sve aktuelniji i u dokumentima Evropske unije, odnosno u zajednici koja ima neuporedivo kvalitetnije i učinkovitije mehanizme za smanjenje regionalnih i lokalnih dispariteta i socijalno i ekonomski ugroženih područja u poređenju sa Srbijom.

Jedan od osnovnih preduslova za primenu *place-based* pristupa su detaljna istraživanja lokalnih obeležja i specifičnosti, na jednoj strani, i definisanje sektorskih i praktičnih politika, naročito u oblasti ljudskih resursa, na drugoj. Van svake sumnje je da je sektor obrazovanja jedan od važnijih. O uspostavljanju jedinstvenog informacionog sistema u prosveti, kao uslovu unapređenja planiranja i realizacije mera u obrazovanju govori se već godinama, ali praktično ništa nije urađeno. Kada se ima u vidu analizirana obrazovna struktura radnih potencijala, poseban značaj imaju programi dodatnog obrazovanja i obuke prilagođeni potrebama slabije obrazovanih građana. Takođe, bitno je razvijati međuresornu saradnju, pre svega u pogledu razvijanja sistema integrisanih usluga iz oblasti obrazovanja, socijalne i zdravstvene zaštite i zapošljavanja.

Kao primer pozitivnog pristupa može se navesti studija *Mapiranje usluga socijalne zaštite*<sup>14</sup>. Cilj ovog istraživanja (mapiranja) je bio da se prikupe podaci o vaninstitucionalnim uslugama socijalne zaštite koje su u nadležnosti lokalnih samouprava (LS). Mapiranje usluga socijalne zaštite koncipirano je tako da: omogući bolje sagledavanje usluga socijalne zaštite sa aspekta dostupnosti, efikasnosti i kvaliteta pruženih usluga; obezbedi bolji uvid u razvijenost, rasprostranjenost i održivost usluga; prikupi podatke koji će omogućiti buduće analize i predloge za unapređenje pružanja usluga; posluži kao osnova za postavljanje redovnog sistema za prikupljanje i praćenje podataka o uslugama socijalne zaštite u nadležnosti lokalnih samouprava i ukaže na potencijalne izazove unapređenja lokalnih usluga socijalne zaštite.

Pomenuta studija mapiranja socijalnih usluga je navedena kao primer koji je moguće primeniti i u drugim oblastima usluga od javnog interesa

---

<sup>14</sup> Istraživanje je realizovao Centar za liberalno-demokratske studije, na inicijativu Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije i UNICEF-a Srbija, a u saradnji sa Ministarstvom rada, zapošljavanja i socijalne politike, u periodu septembar 2012 – februar 2013. godine. Kompletna baza usluga, broja korisnika usluga, kao i ljudskih i finansijskih kapaciteta lokalnih samouprava dostupna je na sajtu Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, [www.inkluzija.gov.rs](http://www.inkluzija.gov.rs)

u Srbiji. Ipak, treba imati u vidu da primena praktičnih politika i delatnih aktivnosti na lokalnom nivou direktno zavisi od podsticaja na nacionalnom nivou i spremnosti i kapaciteta u opštinama i regionalnim zajednicama da se istinski i nemanipulativno bave temom razvoja lokalnih resursa, dostupnosti i kvaliteta osnovnih obazovnih usluga za sve građane u zajednici.

### AFILIJACIJA ISTRAŽIVANJA

Rad je rezultat na projektu III47014 *Uloga i implementacija državnog prostornog plana i regionalnih razvojnih dokumenata u obnovi strateškog istraživanja, mišljenja i upravljanja u Srbiji* koji je finansiran od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

### LITERATURA

- Atkinson, Anthony, B. (2005) *EUROMOD and the Development of EU Social Policy*, Discussion Papers 467, DIW Berlin, <http://www.diw.de/documents/publikationen/73/42838/dp467.pdf>
- Ball, S., Petsimeris, P. (2010) Mapping Urban Social Divisions, *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research*, Vol 11 No 2 Article 37. <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1480/2983>
- Vujošević, M., Zeković, S., Maričić, T. (2011) *Postsocijalistička tranzicija Srbije i teritorijalni kapital Srbije – stanje, neki budući izgledi i predvidljivi scenariji*, Posebna izdanja 62, IAUS, Beograd
- Drugi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji, Pregled stanja socijalne isključenosti i siromaštva za period 2011–2014. godine sa prioritetima za naredni period*, septembar 2014, Vlada Republike Srbije
- Investing in Europe's future*, Fifth report on economic, social and territorial cohesion, European Commission, 2010, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr\\_part1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_part1_en.pdf)
- Izveštaj o napretku Srbije za 2013. godinu*, Evropska komisija, SWD (2013) 412.
- 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/socprot/soc-incl/final\\_joint\\_inclusion\\_report\\_2003\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/socprot/soc-incl/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf)
- Jokić, V., Petovar, K., (2009) Socijalna isključenost i obrazovanje, *Arhitektura i urbanizam* 27, IAUS, Beograd, str. 46–56.
- Jokić, V. (2010) *Indikatori socijalnog razvoja u prostornom planiranju*, magistarski rad, Beograd, Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu (neobjavljeno)

---

- knjiga 2

- Jokić, V. (2013) Prostorni raspored i starosna struktura kao faktor ograničenja (ravnomernog) razvoja Srbije, *Arhitektura i urbanizam*, br. 38, IAUS, Beograd, str. 17–32.
- Levitas, R., Pantazis Ch., Fahmy, E., Gordon, D., Lloyd, E. and Patsios, D. (2007) *The Multi-dimensional Analysis of Social Exclusion*, Department of Sociology and School for Social Policy, Townsend Centre for the International Study of Poverty and Bristol Institute for Public Affairs University of Bristol <http://www.bristol.ac.uk/poverty/downloads/social-exclusion/multidimensional.pdf>
- Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti lokalne samouprave* (2013) Centar za liberalno demokratske studije, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, Vlada Republike Srbije, Beograd
- Mirić, O. (2014) *Unapređenje sistema strateškog i operativnog planiranja u Republici Srbiji*, Evropski pokret Srbije
- Nacionalni prioriteti za međunarodnu pomoć (NAD Needs Assessment Document) za period 2014–2017. godine sa projekcijama do 2020. godine* (2013) Vlada Republike Srbije
- Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011–2020*, Sl. glasnik RS 37/2011.
- Petovar, K., Jokić, V. (2009) Obrazovanje stanovništva u seoskim naseljima u Srbiji, u: *Evropski standardi u Srbiji*, zbornik radova, Fond Centar za demokratiju, Beograd, str. 108–126.
- Sen, A. (2000) *Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny*, Social Development Papers No. 1. Office of Environment and Social Development. Asian Development Bank. ([http://www.adb.org/Documents/Book/Social Exclusion.pdf](http://www.adb.org/Documents/Book/Social%20Exclusion.pdf))
- Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 Strategy*, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/KS-02-13-238>
- Hadžić, M. (2011) Identifikacija osnovnih razvojnih problema, u: Petrić, J., Vujošević, M. (ur.), *Obnova strateškog prostornog mišljenja, istraživanja i upravljanja u Srbiji – knjiga I*, posebna izdanja br. 68, IAUS, Beograd, str. 39–70.
- 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](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 prostornog mišljenja, istraživanja i upravljanja u  
Srbiji. Knj. 2 / [urednici Jasna Petrić ... et al.]. - Beograd : Institut  
za arhitekturu i urbanizam Srbije, 2014 (Beograd : Planeta print). - VI, 272  
str. : ilustr. ; 25 cm. - (Posebna izdanja / Institut za arhitekturu i  
urbanizam Srbije ; br. 74)

"... deo rezultata naučno-istraživačkog projekta III 47014 ..." -->  
kolofon. - Tiraž 200. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. -  
Bibliografija uz svaki rad. - Abstracts.

ISBN 978-86-80329-80-2

1. Петрић, Јасна, 1974- [уредник]  
а) Просторно планирање - Србија - Зборници

COBISS.SR-ID 212268812