

## POPULACIJSKA POLITIKA

Dušan Milinković  
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu  
Studijski centar socijalnog rada

Pregledni znanstveni članak  
UDK 314.15(497.5)  
Primljeno: rujan 1996.

*Ljudska spoznaja o potrebi i mogućnosti svjesnog utjecaja na društvene odnose ima svoje ishodište još u antičkim vremenima. U tom su se smislu već davno javila razmišljanja, a postupno i odgovarajuća praksa, kojima se nastojalo utjecati na demografski razvitak jedne zemlje. To je u prošlosti, a još više danas, u mnogim zemljama dovelo do definiranja populacijske politike kojom se na taj razvitak utječe i usmjerava ga se u željenom pravcu. Neke europske zemlje danas, a među njima i Republika Hrvatska, imaju definiranu eksplicitnu populacijsku politiku, s ciljem da se i danas ali i u budućnosti odgovarajućim sredstvima osobito djeluje na natalitet, migracije i teritorijani razmještaj stanovništva, dovodeći ga u sklad s općim društvenim ciljevima.*

## 1. UVOD

Interes društva za demografski razvitak u najširem smislu riječi ima duboke korijene i dugu tradiciju. U zapadnoj civilizaciji početne naznake takvoga interesa zapažamo već u antičkih mislilaca. Oni su već u svoje vrijeme uočili da demografski pritisak - pored ostaloga - izaziva mnogostruke političke antagonizme i remeti skladan razvitak društva. Spoznaje o potrebi i različitim mogućnostima utjecaja na demografski razvitak pridonijele su daljnjem osmišljavanju teorija o razvoju stanovništva te u tom kontekstu potakle teoriju i praksu populacijske politike. Danas je općeprihvaćeno stajalište da proces reprodukcije stanovništva čini integralni dio procesa ukupne društvene reprodukcije, što mu daje visoko društveno značenje i odgovarajući interes. Dakako da u tom slučaju ciljevi populacijske politike moraju biti u skladu s općim društvenim ciljevima odgovarajuće zemlje, vodeći pritom računa o tome da su efekti populacijske politike dugoročnog karaktera, te se tako najbolje uklapaju i usklađuju s dugoročnim ciljevima same zemlje. Valja naglasiti da se u takvom, u osnovi ispravnom konceptu populacijske politike i na današnjem stupnju razvoja mogu zapaziti neki nedostaci. Prvi je u tome što se populacijska politika u pravilu tretira kao egzogena varijabla toga razvoja. Drugi nedostatak u praktičnom ali i u teorijskom pristupu očitovao se u činjenici da je populacijska politika bila skoro isključivo vezana ili čak svedena na planiranje obitelji, a tek u nešto širem kontekstu na obiteljsku politiku. S obzirom na bipolarnost, pa čak i na divergentan demografski razvoj u svijetu danas, gdje se velik dio zemalja u razvoju bori s još uvijek visokim stopama reprodukcije, a razvijeni dio svijeta sa niskim stopama fertiliteta i problemima nedovoljnog obnavljanja stanovništva, to je bilo i razumljivo. Ali to ujedno znači da je neophodno daljnje osmišljavanje i teorijsko unapređivanje populacijske politike. I konačno, jedan od nedostataka populacijske politike danas zapaža se i u nepostojanju sustavnog praćenja efekata primijenjenih mjera populacijske

politike, pa čak i u onim zemljama u kojima je ona eksplicitno izražena i na odgovarajući način društveno verificirana.

Jedan od problema o kojemu valja već uvodno raspravljati jest naziv *populacijska odnosno demografska politika*, a djelomično i obiteljska politika. Najčešće se misli da je ovdje riječ o sinonimima, pa se onda tako i koriste. Teorijski i etimologijski već sam izraz populacijska politika ukazuje na svjesno društveno usmjeravnje razvoja ljudske populacije u njegovu kvantitativnom i kvalitativnom smislu, što treba biti usklađeno s najvišim društvenim ciljevima te s primjenom odgovarajućih mjera po načelu njihove dobrovoljnosti. Razlika u nazivu odnosno sadržaju pojma populacijska odnosno demografska politika proizlazi iz uže ili šire shvaćenog pojma razvitka. Pojam *razvitka* - shvaćen u dinamičkom smislu - obično pokriva samo njegov kvantitativni aspekt, a ciljevi odgovarajuće populacijske politike u najvećoj su mjeri usmjereni na promjenu stopa nataliteta, rjeđe mortaliteta, a sasvim se rijetko uzima u obzir i migracijska komponenta. Tako izraženoj populacijskoj politici, u kojoj je naglašena težnja za kvantitativnim promjenama u području prirodnog kretanja stanovništva, primjeren je izraz *demografska politika*. Demografski razvitak u širem smislu pokriva izmjenu i unapređenje nekih - za opći društveni razvitak - relevantnih karakteristika populacije, usmjeren je na promjenu sastava stanovništva te mora voditi računa o mnogostrukoј isprepletenosti i međuovisnosti različitih čimbenika demografskog i ekonomsko-socijalnog razvoja. Tako široko shvaćenom konceptu svjesnog društvenog djelovanja na razvitak populacije odgovara izraz *populacijska politika*. Iz toga proizlazi da izraz populacijska politika označava širi koncept koji u sebi neminovno ili čak kao polazište sadržava koncept demografske politike, tj. težnju za kvantitativnom promjenom narušenog i društveno neprihvatljivog razvoja populacije.

Obiteljska se politika može djelomično identificirati s populacijskom politikom, i to pretežito u području mjera a puno manje u području njezinih ciljeva. Ona je u većoj mjeri nadopuna socijalnoj politici u području obiteljske skrbi, poboljšanja materijalnog položaja depriviranih obitelji i pojedinaca, posebno onih s većim brojem djece. Mjerama te politike podiže se kvaliteta života obitelji s većim brojem djece, što posredno omogućava osnivanje obitelji te radanje većeg i željenog broja djece. Tako se obiteljska politika po svojim ciljevima i mjerama najviše približava pronatalitetnoj populacijskoj politici. Naime očito je da se njezinim mjerama bitno utječe na povećanu rodnoš, umanjujući negativne posljedice ekonomskih, socijalnih i psiholoških ograničenja i prepreka povećanoj rodnoš.

## 2. NASTANAK I RAZVOJ TEORIJA O STANOVNIŠTVU I POPULACIJSKIH POLITIKA

Spoznaja o potrebi i mogućnosti ljudskog djelovanja na osnovne društvene procese i uređenje međusobnih odnosa veoma je stara. Korijene takvih razmišljanja nalazimo već u staroj antičkoj političkoj misli i shvaćanjima o dobrom, pravednom i čovječnom. U posljednja dva tisućljeća politika je svestrano evoluirala: stvarala je nove, raznovrsne politike, širila se i usavršavala, stvarala posebne političke organe i organizacije, sve do stvaranja države kao najvažnije političke organizacije. Suvremeni sustav osmišljenih pojedinačnih politika ima dihotoman karakter, gdje se politika javlja i kao područje društvenog uređenja i oblik društvenih odnosa te kao program i smjer aktivnosti.

Budući da su populacijski procesi istodobno i društveni procesi, logična je težnja društva da ih upozna i usmjeri prema boljoj budućnosti, kako ne bi ostali prepušteni stihiji. Ukupan demografski razvitak - u pogledu njegova karaktera, smjera i intenziteta promjena, kao i implikacija i reperkusija do kojih dovodi - ne može biti društveno irelevantan. Pored toga, sve politike postojeće političke nadgradnje na određeni se način prelamaju preko populacije, bilo ukupne ili njezinih dijelova, djelujući posredno, povremeno pa i nesvjesno na neke elemente razvoja populacije. To samo pokazuje da značenje populacijskog razvitka i njegova posredna uvjetovanost skladnim ili neskladnim utjecajem različitih politika dovodi do nesumnjive potrebe za populacijskom politikom, kojoj će osnovni predmet biti sama populacija u cjelokupnoj svojoj kompleksnosti i društvenoj situiranosti.

Imajući u vidu kompleksnost populacije kao predmeta populacijske politike, jasno je da se ona nije mogla ozbiljnije razviti prije nego su se razvile metode kvantitativne i kvalitativne analize kretanja populacije u prošlosti i sadašnjosti, kao i metode projiciranja njezina razvoja u budućnosti, uz ocjenu nužnih ili mogućih posljedica na ta kretanja. To u biti znači da je bilo neophodno razviti teorije o razvoju stanovništva kao nužan temelj na kojemu se gradi ocjena o potrebi i vrsti populacijske politike.

Nema nikakve sumnje da se određeni interes za razvitkom populacije javlja još od prvih državnih organizacija, dok se prvi začeci teorije o razvoju populacije susreću u djelima Platona i Aristotela. Njihova razmišljanja o demografskom pritisku kao jednoj od mogućnosti koja rađa političke antagonizme smatraju se korijenima klasične teorije o razvoju stanovništva. Oni u neposredan odnos dovode razvoj pravedne i idealne države s takvim rastom stanovništva koji će dovesti do optimalne veličine populacije, koja će biti sposobna zadovoljiti svoje ekonomske potrebe, obraniti državu i omogućiti njezinu racionalnu upravu. Srednji vijek obiluje uglavnom kršćanskim teoretičarima koji probleme populacije promatraju uglavnom s moralnog i etičkog stajališta, govoreći o automatskim korektivima suvišnog siromašnog stanovništva. U doba punog razmaha feudalizma javlja se stajalište (Toma Akvinski) o neposrednom povezivanju rasta populacije s porastom sredstava za prehranu. Kao osnovna mjera populacijske politike u to doba preporučuje se celibat. Međutim, razvojem trgovine i otkrićem Novoga svijeta javljaju se i nova stajališta o potrebi favoriziranja porasta stanovništva, koje je tada još uvijek bilo malobrojno, uz veoma niske stope rasta. No tek je industrijska revolucija u punoj mjeri istaknula probleme stanovništva, mogućnosti njegove prehrane i potrebu utjecaja na njegov razvitak. Krajem 17. i početkom 18. st., naročito pod utjecajem razvoja merkantilističke i kameralističke škole političke ekonomije, javljaju se optimistički stavovi o razvoju populacije i ističu njezine političke, vojne i ekonomske prednosti. To je vrijeme postavljanja prvih znanstvenih osnova demografije, a kao mjere za poticanje razvoja stanovništva spominju se one koje potiču natalitet i olakšavaju sklapanje brakova te fiskalne mjere pronatalitetnog karaktera. Već od sredine 18. st. počinju se odbacivati merkantilistička učenja, javljaju se stavovi o ovisnosti populacije o sredstvima za održavanje života. Ukazuje se i na to da razvoj civilizacije u najvećoj mjeri uklanja fizičke, ali sa sobom donosi mnogo kompleksnije psihičke prepreke. U biti, odbacuju se stajališta o potrebi državnog stimuliranja rasta stanovništva i pristaje uz politiku "laissez-faire".

Od najveće važnosti u kasnijem razvoju teorija o stanovništvu pokazalo se djelo T. R. Malthusa nastalo na prijelazu 18. u 19. st., poznato pod skraćenim naslovom *Esej o stanovništvu*. U osnovi Malthusova razmišljanja nalaze se stajališta da je porast stanovništva

nužno ograničiti sredstvima uzdržavanja te da će ono rasti nepromjenljivo tamo gdje ta sredstva rastu ako ne bude zadržano nekim preprekama, među kojima osnovu čine moralno uzdržavanje, poroci i bijeda. Ukupne prepreke on dijeli na *preventivne* (dobrovoljne), kao plod svjesnog ljudskog djelovanja, te *pozitivne* - u koje spadaju svi oni uzroci što dovode do skraćanja ljudskog života. Po njegovu shvaćanju prirodni zakon razmnožavanja uvijek je veći od rasta proizvodnje, pa su bijeda i glad samo znaci njihove neusklađenosti.

Već u Malthusovo vrijeme javljaju se optimističkije teorije, socijalno i humanistički naprednije, koje dovode u vezu ljudski progres i reforme socijalnih institucija. U 19. st. razvija se ekonomska znanstvena misao vezana uz teoriju radne vrijednosti, teoriju viška vrijednosti, rente i najamnine. Stopa rasta populacije smatrana je funkcijom visine nadnice i životnog standarda radnika. Rasprave su bile posvećene odnosu veličine rasta populacije i nezaposlenosti. Krajem 19. st. antimaltuzijanci okreću se tehničkom progresu općenito.

Socijalistički i marksistički orijentirani teoretičari 19. st. oponirali su Malthusovu shvaćanju, posebno ističući nerazboritost reprodukcijskog ponašanja radnika kao posljedicu njihove bijede. Oni su ukazivali i na mogućnost porasta produktivnosti u poljoprivredi te na potrebu produktivne upotrebe kapitala kojom bi se povećala zaposlenost. Iako samo usputno dotičući probleme stanovništva, Marx je došao do stajališta da akumulacija kapitala nužno znači umnožavanje proletarijata, što dovodi do relativne prenaseljenosti radnog stanovništva. Uzroke prenaseljenosti Marx traži u kapitalističkom načinu proizvodnje, smatrajući da svaki historijski način proizvodnje ima svoje posebne zakone stanovništva, čija je vrijednost historijska. Kasnije teorijske rasprave o stanovništvu svodile su se uglavnom na analizu suprotnosti iskazanih u Malthusovim i Marxovim stajalištima.

Međutim, stvarno kretanje broja stanovnika u Europi mijenjalo je svoje trendove populacijskog rasta. U vrijeme gladi, ratova i epidemija dolazilo je do niskog rasta, a u mirnim godinama javljao se visok prirodni prirast. Tek u 18. i 19. st. stanje se mijenja uvođenjem vakcinacije protiv velikih boginja, razvojem industrije i agrara, znanosti i medicine, kada se otvara proces trajnog sekularnog pada mortaliteta. Uz zadržane visoke stope nataliteta, to je vodilo visokom prirodnom prirastu.

Svjetski trendovi razvoja stanovništva bili su u velikoj mjeri drugačiji. Nagli porast stanovništva u svijetu u 20. st., osobito nakon Drugog svjetskog rata te u nerazvijenim zemljama svijeta, u prvi je plan istaknuo problem ekonomske razvijenosti i porast stanovništva. U takvim se okolnostima javlja *teorija demografske tranzicije* koja potiskuje dugotrajnu kontroverziju Malthus - Marx. Iako se naznake te teorije javljaju krajem 19. i početkom 20. st., smatra se ipak da je ona definitivno formulirana sredinom 20. st. u SAD, i pod nazivom "teorija demografske tranzicije" lansirana u svijet. Bit ove teorije čini spoznaja da svako stanovništvo u svome razvojnog putu - od zaostalog agrarnog prema razvijenom industrijskom i urbanom društvu - neminovno prolazi kroz prijelazno razdoblje u kojemu se događaju značajne promjene u intenzitetu njegovog rasta. Te su promjene normalno posljedica promjena u osnovnim sastavnicama njegovog prirodnog kretanja - nataliteta i mortaliteta. Taj se proces obično izražava u trima osnovnim etapama: u vrijeme tranzicije, za vrijeme trajanja tranzicije te poslije završetka tranzicije. U detaljnijoj analizi druga, tranzicijska etapa, može se dalje dijeliti također u tri podetape.

Bitne promjene u stopama rasta stanovništva nastaju onda kada započne opadanje visokog mortaliteta, a tek potom snižavanje nataliteta. Takve promjene u prirodnom kretanju stanovništva zapažene su u europskim zemljama u modernoj eri, a povezane su s

njihovim prijelazom od tradicionalnog agrarnog u moderno industrijsko društvo. Tako se u praksi potvrđivala već ranije postavljena teza da natalitet pokazuje tendenciju pada s napretkom civilizacije te se s druge strane razvio optimizam da je čovjek sposoban kontrolirati svoju reprodukciju širenjem i primjenom kontraceptivnih sredstava. Očekujući sličnu zakonitost razvoja stanovništva u nerazvijenim i mnogoljudnim zemljama svijeta, javio se opći optimizam u pogledu prihvatljivog rasta stanovništva u svijetu i obuzdavanja njegove "demografske eksplozije". Time se javlja i prigoda da se odbace neka teorijska stajališta matematičko-analitičkih teoretičara, a posebno teorija o kretanju stanovništva po *logističkoj krivulji*.

Očividno je da se praćenjem stvarnih demografskih kretanja u posljednja dva stoljeća u mnogim zemljama Europe generalizacijom došlo do nove teorije, što je dalo razloga nje-zinim kritičarima da je proglase više deskripcijom, a manje teorijom. To je osobito bilo potkrijepljeno demografskim kretanjima u nerazvijenim zemljama, gdje su se javljali slučajevi naglog pada mortaliteta uslijed napretka medicinskih znanosti, ali i pojave uporne rezistentnosti nataliteta i pored poduzetih mjera njegova smanjivanja. Dodatnu osnovu za kritiku ove teorije dala su razmatranja njezina razvoja i u europskim zemljama, gdje su se javile značajne razlike u njezinu početku i intenzitetu čak i u zemljama iste razvijenosti. Te su kritike zapravo upozorile da je demografsku tranziciju stanovništva potrebno promatrati u svjetlu mnogobrojnih ekonomskih i socijalnih varijabli, a u posljednje vrijeme i socijalno-psiholoških čimbenika koji postaju sve važniji u determiniranju razine nataliteta odnosno fertiliteta.

U socijalističkom svijetu vladala je gotovo potpuna sterilnost u pogledu razvoja teorija i zakona razvitka populacije. Ona je proizlazila iz nerazrađenosti Marxova zakona o stanovništvu, odnosno iz činjenice da klasici marksizma nisu detaljnije razrađivali ekonomsku i društvenu važnost rasta stanovništva. U početnoj fazi razvoja socijalizma bila je prihvaćena teorija demografskog poleta, odnosno progresivan rast stanovništva u socijalizmu. Kada su stvarno kretanje i velike razlike među socijalističkim zemljama demantirale tu teoriju, pojedinci su ih pokušali objasniti razlikama u tradicijskim i razvojnim procesima. Ipak se dio teoretičara okrenuo prema teoriji demografske tranzicije, pokušavajući je prilagoditi stvarnoj situaciji, odnosno brojnim stvarnim i potencijalnim čimbenicima čovjekova okruženja koji utječu na njegovu reprodukciju.

Iz navedenoga je vidljivo da postoji naglašena cjelovitost populacijskih sadržaja, njihova praktičnog istraživanja i teorijskog uopćavanja, posebno u području otkrivanja međusobne uvjetovanosti njihova kretanja, te mnogostruke uzajamne interakcije populacijskih fenomena i ekonomsko-društvenih pojava u najširem smislu. Generalizacijom uočenoga ili spoznatog razvitka populacije stvarali su se uvjeti za koncipiranje odnosno izbor odgovarajuće populacijske politike.

### 3. POPULACIJSKA POLITIKA: POJAM, CILJ, SREDSTVA

Populacijska politika u biti je konzistentan skup mjera kojima društvena zajednica nastoji postići određene demografske ciljeve. Radi preciznog određenja pojma populacijske politike ovdje ćemo navesti dvije definicije. Prva definicija glasi: "Pod populacijskom ili politikom stanovništva razumijevamo sistem mjera ili akcija pomoću kojih se djeluje na demografske procese, posebno na prirodno i mehaničko kretanje stanovništva, radi

postizanja određenog (po smjeru, intenzitetu i strukturi) specifičnog kretanja stanovništva, usklađenog s postojećim ekonomskim, socijalnim, političkim i drugim ciljevima” (A. Wertheimer-Baletić, 1982.); druga definicija glasi: “Po svome teorijskom i etimološkom određenju populacijska politika upućuje na svjesno usmjeravanje razvoja ljudske populacije u skladu s nekim općim ciljevima, koji su neposredno ili posredno povezani s kvantitetom ili kvalitetom populacije, a preko izabranih primjerenih društvenih mjera” (J. Klauzer, 1985.).

U tim je definicijama posebno naglašen dinamički aspekt populacijske politike, ali uvijek u kontekstu društvenog razvitka, pri čemu (kao što smo već spomenuli) taj razvitak može biti shvaćen u užem smislu, tako da se odnosi samo na kvantitativne dimenzije, dok razvitak u širem smislu znači poboljšanje nekih karakteristika populacije relevantnih za opći društveni i gospodarski razvoj. U prvom slučaju populacijska je politika u svojoj biti okrenuta samo natalitetu kao osnovnoj komponenti prirodnog prirasta stanovništva, dok je u drugom slučaju usmjerena i na izmjenu određenih struktura stanovništva. Tako se u svakoj definiciji populacijske politike naglašavaju ciljevi i mjere kojima se ona nastoji ostvariti, držeći se pritom nekih čvrsto utemeljenih načela. Uz mnogostruku međusobnu povezanost i isprepletenost društvenog, gospodarskog i demografskog razvoja, populacijska politika svojim mjerama može doticati raznovrsna područja ljudske djelatnosti. U svome užem okviru demografska je politika usmjerena uglavnom na osnovne demografske varijable - natalitet, mortalitet, nupcijalitet. Pritom valja imati na umu da je politika prema mortalitetu trajno prisutna u zdravstvenoj politici, u smislu da se teži njegovu snižavanju i produženju ljudskoga vijeka bez obzira koji je tip populacijske politike definiran u konkretnoj situaciji.

Jasno je da je demografska politika to uspješnija što se više i prirodnije uklapa u populacijsku politiku, a ova opet u širi društveni i gospodarski razvojni koncept.

Ciljevi i modeli populacijske politike u različitim zemljama ili u istoj zemlji u različitim razdobljima mogu biti veoma različiti. Konkretni model populacijske politike - kako u teorijsko-koncepcijskom tako i u provedbeno-akcijskom planu - u određenoj će mjeri ovisiti o društveno-političkom sustavu dotične zemlje. U njezinoj se provedbi očekuje kao dominantno načelo dobrovoljnost, pa otuda i široka podrška stanovništva, ali i maksimalna društvena i državna potpora i materijalna stimulacija. Ulazeći često u sukob s tradicionalnim shvaćanjima o veličini obitelji i brojnosti potomstva, država mora biti spremna na značajne intervencijske mjere da bi došlo do promjene takvih stajališta.

Ukupan proces definiranja i realizacije populacijske politike može se podijeliti u sljedeće etape:

1. upoznavanje i analiza stanja i razvoja osnovnih elemenata ukupnog demografskog razvitka za koji se ocjenjuje da je nepovoljan i da je došao u sukob s ukupnim društvenim i gospodarskim razvojem, pa je neophodna društvena intervencija u demografski razvitak;
2. definiranje ciljeva populacijske politike koji se žele dugoročno ostvariti, odnosno izbor odgovarajućeg tipa populacijske politike;
3. mjere odnosno sredstva kojima se postavljene ciljevi žele ostvariti te njihova sustavna primjena;
4. stalno praćenje i analiza postignutih rezultata populacijske politike te eventualna korekcija nekih njezinih elemenata ukoliko se postavljene ciljevi ne ostvaruju.

Iz same definicije populacijske politike jasno je da samo druga i treća etapa čine njezinu bit, dok je prva pripremna, a četvrta završna etapa njezine primjene. Prva je etapa nužna kao valjana osnova iz koje proizlazi neophodnost odgovarajuće populacijske politike, dok je završna etapa ona koja će ukazati na stupanj uspješnosti populacijske politike i dužinu njezina vremenskog trajanja.

Sredstva populacijske politike su mnogobrojna, a kako u određenoj mjeri zadiru u osobne slobode pojedinaca, to je dosta teško postići njihovu potpunu usklađenost i opće prihvaćanje. Među osnovnim mjerama populacijske politike ističu se one koje imaju obiteljski karakter i koje podižu razinu obiteljskog standarda, a po svojim su učincima pronatalitetnog karaktera, kao što su: dječji dodaci, porezne olakšice ovisno o broju djece, plaćeni i neplaćeni roditeljski dopust, materijalna pomoć prigodom rođenja djeteta, subvencionirane jaslice i vrtići, zdravstvena zaštita djece i osoba u fertilnom razdoblju, plaćeni dopusti za njegu bolesne djece, pomoć u rješavanju stambenih problema mladih bračnih parova. U širem pristupu populacijske politike moraju se odrediti stavovi i mjere u odnosu na dostupnost i uporabu kontracepcijskih sredstava, pitanje abortusa te zakonsku regulativu razvoda braka. U sklopu širih mjera populacijske politike, a posebno onih namjenjenih zaposlenoj ženi, važne su mjere koje se odnose na dužinu plaćenog porodnog dopusta te na mogućnost dopusta za odgoj djeteta. Ovdje dakako valja imati na umu i značajan segment mjera kojima se djeluje na mehaničko kretanje stanovništva u smislu stimulacije ili pak destimulacije useljavanja.

U sklopu problema oko prihvaćanja ili odbijanja određenih mjera populacijske politike jasno je da se lakše prihvaćaju mjere pronatalitetne, a teže mjere antinatalitetne populacijske politike. U tom kontekstu problema posebno značenje imaju zasade dominantne religije i njezin odnos spram ljudskog uplitanja u proces reprodukcije. Nesumnjivo je da sadašnje stavove katoličkoga svijeta o tome pitanju najsveobuhvatnije izražava papa Ivan Pavao II. u svojoj enciklici *Evandjelje života* (1990.).

Ako se pak imaju na umu ciljevi populacijske politike, najčešće se koristi poznata podjela Warrena Thompsona te politike na ova četiri tipa:

1. ekspanzivna populacijska politika (s dvije inačice: pronatalitetna i imigracijska),
2. restriktivna (s dvije inačice: antinatalitetna i emigracijska),
3. redistributivna,
4. eugenička.

Prva tri tipa kvantitativnog su karaktera, pri čemu prva dva teže za promjenama u opsegu ili barem tempu razvoja broja stanovnika, dok redistributivna populacijska politika ima cilj teritorijalni preraspodjela stanovništva zbog za zemlju nekog bitnog razloga, a najčešće zbog gospodarskog ili vojnog razloga. Eugenička populacijska politika ima kvalitativno značenje, jer je usmjerena na zaštitu biološke kvalitete populacije, razumijevajući pod time njezine mentalne i fizičke kvalitete. Kao čisti tipovi u primjeni se obično javljaju samo ekspanzivna i restriktivna populacijska politika, dok se redistributivna i eugenička javljaju kao sporedni elementi populacijskih politika kombiniranoga tipa. U današnje vrijeme eugenička populacijska politika nema nikakvo demografsko značenje, jer se uglavnom provodi kao dio zdravstvene politike, usmjeren na zakonski strogo regulirane postupke spram malformiranog ploda i pitanja njegova zadržavanja ili odbacivanja, kao i pitanja dobrovoljnog i prisilnog isključivanja iz reprodukcije nasljedno opterećenih osoba.

Jasno je da se u praksi rijetko susreću čisti tipovi populacijskih politika (osim donekle ekspanzivne i restriktivne), jer su elementi populacijske politike, posebice u razvijenom društvu, ugrađeni u cjelokupnu političku nadgradnju i čine njezin integralni dio.

#### 4. POPULACIJSKA POLITIKA REPUBLIKE HRVATSKE

Opće okolnosti u kojima je bilo evidentno da je demografska situacija nepovoljna te da će se ona nastaviti i u budućnosti bile su prisutne u mnogim europskim zemljama već u prošlom stoljeću. Međutim takva spoznaja niti tada (a niti danas) nije uvijek dovodila do definiranja eksplicitne populacijske politike. U takvim su se slučajevima obično poduzimale neke od mjera obiteljske politike, očekujući od njih povoljan utjecaj na demografska kretanja. Razlozi svjesnom izbjegavanju definiranja eksplicitne populacijske politike vjerojatno leže u mogućim posljedicama koje bi određene mjere populacijske politike mogle izazvati u stanovništvu a ako bi došle u sukob sa stajalištima pojedinaca ili obitelji. To se osobito odnosi na neka ljudska prava, na moralna i etička ili religijska gledišta vezana uz reprodukciju te na politička stajališta prema migraciji ili teritorijalnoj preraspodjeli stanovništva.

Tako je i Francuskoj - kao prvoj europskoj zemlji koja se našla pred problemom definiranja eksplicitne populacijske politike već početkom 19. st. - trebalo gotovo puno jedno stoljeće da bi počela primjenjivati odgovarajuće mjere ugrađene u okvire obrazovne, zdravstvene i socijalne politike. Ona je tek u razdoblju između dvaju svjetskih ratova, pored ostaloga potaknuta i velikim ratnim gubicima stanovništva, primijenila mjere neposredne državne intervencije u području demografskih kretanja.

Čak i danas u mnogim europskim zemljama u kojima okolnosti nalažu potrebu svjesne društvene intervencije u demografsku situaciju ipak ne postoji eksplicitna populacijska politika. Tako je čak i u dijelu zemalja bivšeg socijalističkog sustava ili zemalja u tranziciji koje više od pola stoljeća imaju veoma nizak ili čak negativan prirodni prirast stanovništva. Tako ni u bivšoj Jugoslaviji nije bilo jasne, konzistentne i eksplicitne populacijske politike, već se kroz dosta dugo razdoblje govorilo o potrebi njezina definiranja, a najčešće se radilo o tzv. elementima populacijske politike ugrađenima u različita područja ljudske djelatnosti.

U Hrvatskoj demografska situacija već dulje vrijeme upozorava na potrebu definiranja populacijske politike<sup>1</sup> kojom bi se zaustavili ili preokrenuli negativni trendovi i u području prirodnog i u području mehaničkog kretanja stanovništva. Demografske posljedice Domovinskog rata u Hrvatskoj samo su dodatno pogoršale nepovoljne dugoročne trendove, tako da je s ranijim stanjem sve to zahtijevalo ozbiljne mjere u demografskoj obnovi Republike Hrvatske.

Ciljevi demografske obnove Hrvatske uvršteni su među prioritete zadatke države. Njima se želi postići da u budućnosti bude više rođenih, manje iseljavanja, više povratka

\* Među osnovnim pokazateljima takve demografske situacije evidentni su: dugoročno usporavanje porasta stanovništva, opadajući natalitet, u nekoliko zadnjih godina negativan prirodni prirast, negativna migracijska bilanca, polarizacijski razvoj i depopulacija mnogih područja, ubrzano demografsko starenje stanovništva, koje ukazuje na duboku demografsku starost ukupne populacije.



iz iseljeništa te da stanovništvo bude ravnomjerno raspoređeno na cjelokupnom državnom prostoru. Takav *Nacionalni program demografskog razvitka Republike Hrvatske* predložila je Vlada RH krajem 1995. a usvojio ga je Sabor RH početkom 1996. godine.

Iz postavljenih ciljeva programa razabire se da se radi o primjeni ekspanzivne populacijske politike u obje njezine inačice, tj. pronatalitetnoj i imigracijskoj, kombiniranih s mjerama redistributivne populacijske politike. Zamišljeno je da temelj toga programa čini svjesno i odgovorno roditeljstvo, a država bi ga podupirala brojnim poticajnim mjerama.

Da bi se svestrano utjecalo na ostvarenje tako značajnih ciljeva populacijske politike, društvo potiče novo, pozitivno duhovno ozračje, u kojemu će čovjekov život biti temeljna ljudska vrijednost. U tom se sklopu nastoji njegovati stabilna i čvrsta bračna zajednica, a obitelj bi uživala svekoliku potporu društva, osobito u njezinoj odgojnoj funkciji. Pritom se posebna uloga namjenjuje bračnim i obiteljskim savjetovaništima u rješavanju nastalih problema, a osniva se i Državni zavod za zaštitu obitelji i mladeži.

Dakako da i ovdje osnovu populacijske politike čine one poticajne mjere kojima se nastoje ostvariti postavljeni ciljevi. To se odnosi ne samo na opći razvitak i napredak već primarno na izbor i djelotvornu provedbu posebnih mjera. Među tim se mjerama ističu dvije posebne grupe, i to obje pronatalitetnog karaktera, one koje poboljšavaju materijalni položaj obitelji vezane uz broj djece te one koje određuju status roditelja. Predviđene mjere takvog su karaktera i postavljene na takvim načelima kojima se uvodi jednakost roditelja i njihova zajednička odgovornost za djetetov odgoj.

Među mjerama kojima se poboljšava materijalni položaj obitelji prema broju djece navode se: dječji i obiteljski dodatak, pomoć u rješavanju stambenog problema mladih bračnih parova putem tzv. pronatalitetnih kredita, porezne olakšice, dodjela dionica, oprema za novorođenčad te smanjena participacija u plaćanju jaslica i vrtića. U okviru tih mjera uvodi se pomoć države oko troškova školovanja, besplatnih knjiga i školskog pribora u osnovnoj školi, smanjene participacije u srednjoškolskim i studentskim domovima te prijevoza đaka do škole u seoskom području. I konačno predviđa se zdravstvena zaštita sve djece bez plaćanja participacije i oslobađanje participacije za zdravstvenu zaštitu obitelji s troje i više djece.

U domeni zaštite statusa roditelja posebna se zaštita odnosi na trudnice na radnom mjestu, plaćeni porodiljni i roditeljski dopust te neplaćeni roditeljski dopust, zatim beneficirani mirovinski staž, a nudi se i mogućnost plaćenog statusa roditelja-odgajatelja, kao i plaćeni dopust za roditelje koji imaju dijete s teškoćama u razvoju; također se uvodi pravo jednoga od roditelja na korištenje slobodnog dana u tjednu.

Među mjerama kojima će se utjecati na smanjivanje izlaznih migracijskih tokova, uz paralelno intenziviranje tokova povratka, dominiraju one koje u biti znače stimuliranje uključivanja povratnika u ukupan gospodarski i društveni život i razvitak Hrvatske. Te su mjere ipak više deklarativnog karaktera, ali potiču istraživanje vanjskih migracija, bolje informiranje i jačanje uloge dijaspore u povezivanju Hrvatske s vanjskim svijetom, potpomaganje iseljeničkih organizacija te otklon smetnji koje utječu na povratak iseljenika.

Među posebnim mjerama kojima se utječe na povoljniji razmještaj stanovništva Hrvatske predviđa se i snažniji poticaj društvenom i gospodarskom razvoju pojedinih hrvatskih prostora, osobito onih ruralnog i urbanog karaktera koji su proglašeni prostorima od posebne strateške važnosti za Republiku. Tim se mjerama nastoji zaustaviti iseljavanje s toga područja mladog i obrazovanog stanovništva.

## 5. ZAKLJUČAK

Tradicija i pokušaji utjecanja društvene zajednice na reprodukciju stanovništva javljaju se već od stare Kine, preko klasične Grčke, antičkog Rima i srednjeg vijeka sve do danas. Ipak tek se u 20. st. u razvijenim zemljama svijeta pokazao blagotvoran utjecaj razvoja na reprodukciju stanovništva. No budući da se velik dio svijeta još uvijek nalazi u gospodarskoj nerazvijenosti, nije se mogao čekati utjecaj njegova razvoja na previsoke stope demografskog rasta. U takvim okolnostima bila je dragocjena uloga UN, organizacije koja je na svjetskim konferencijama o stanovništvu upozoravala na ozbiljnost problema, kao i na međuovisnost demografskih i gospodarskih problema svijeta. Posebno značenje u tom smislu imala je *Svjetska konferencija UN o stanovništvu*, održana u Bukureštu 1974. godine, i njen dokument *Svjetski plan akcije na području stanovništva*, koji čini prvi cjelovit dokument i plan UN o populacijskoj politici.

Demografska situacija i predvidivi demografski razvitak u budućnosti u mnogim se zemljama nalazi u raskoraku s njihovim općim društvenim ciljevima. Postajući svjesne potreba i mogućnosti utjecaja na osnovne sastavnice demografskog razvitka, a posebno na natalitet, migracije i prostorni razmještaj stanovništva, neke od tih zemalja pristupaju definiranju eksplicitne populacijske politike. Dakako da su izbor i opseg mjera kojima se nastoje ostvariti postavljeni ciljevi uvelike limitirani ljudskim i materijalnim mogućnostima svake pojedine zemlje.

Dugoročna demografska kretanja i postojeća demografska situacija u Republici Hrvatskoj, osobito pogoršana posljedicama Domovinskog rata, dovela je do potrebe hitnog definiranja *Nacionalnog programa demografskog razvitka Republike Hrvatske*, kao jednog od prioritarnih društvenih ciljeva i zadataka u sadašnjosti i budućnost. Smatra se da je sadašnji stupanj gospodarskog razvoja, a pogovo ubrzani tempo njegova rasta u budućnosti s jedne strane te pažljiv izbor stimulativnih mjera i povoljno duhovno ozračje za provedbu odgovarajuće populacijske politike s druge strane, čvrsta osnova za ostvarivanje postavljenih ciljeva. Iako su učinci populacijske politike u pravilu dugoročnog karaktera, neki od postavljenih ciljeva mogu se početi ostvarivati već danas. Pritom početni zamah ostvarivanju pronatalitetne populacijske politike može dati i posebna psihološka situacija koja se - u pogledu reprodukcije stanovništva - javlja uvijek nakon završetka rata, a dodatan pozitivan poticaj može imati i staranje vlastite nacionalne države.

## LITERATURA:

1. **International Conference on Population and Development** (1994) Cairo.
2. **Nacionalni program demografskog razvitka Republike Hrvatske** (1996) Zagreb: Materijal Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske.
3. Papa Ivan Pavao II (1990) **Evangelium vitae: Evandjelje života - enciklika vrijednosti i nepovredivosti ljudskog života**. Zagreb: Kršćanska sadašnjost.
4. Stropnik, N. (1995) Ciljevi, mjere i posljedice populacijske i obiteljske politike. **Revija za socijalnu politiku**. Zagreb, 2, (3), 215-221.
5. Thompson, W. S. & Lewis, D. T. (1963) **Population problems**. New York: Mc Graw Hill Comp.
6. Werthimer-Baletić, A. (1982) **Demografija: stanovništvo i ekonomski razvitak**. Zagreb: Informator.

*Summary**POPULATION POLICY**Dušan Milinković*

*Human understanding of needs and possibilities to consciously influence social relations has its starts in antique times. In this terms certain contemplation, and gradually developing practice, has developed aimed to make an impact on demographic development of a certain country. In many countries, in past and present times, it had lead to defining demographic population policy in a way to direct it in a wished direction. Nowadays, some European countries, including Croatia, have defined explicit population policy, aimed to influence, today as well as in future, natality, migrations and territorial distribution of population according to general social goals.*