

Ciljevi, mjere i posljedice populacijske i obiteljske politike

Nada Stropnik
Inštitut za ekonomska raziskovanja
Ljubljana

Izvorni znanstveni članak
UDK 314.154
Primljeno: listopad 1995.

U članku se definiraju zajednički elementi obiteljske i populacijske politike. Autorica analizira i kritički ocjenjuje njihove ciljeve, ciljne grupe, mjere i sl.

Brojne europske države nemaju eksplicitnu obiteljsku i/ili populacijsku politiku. Stoga je vrlo važno znati koja su pitanja pokrivena drugim politikama.

U članku se postavljaju ova pitanja i pokušava na njih odgovoriti: koji su elementi obiteljske i populacijske politike komplementarni? Do koje mjere može jedna politika zamijeniti drugu? U kojim slučajevima imaju suprotne ciljeve, odnosno njihove mjere suprotne učinke? Kakvi su demografski učinci obiteljske i populacijske politike?

Analiza je deskriptivna, teorijska i utemeljena na povijesnim primjerima.

Uvod

Populacijska politika je usklađen skup mjera čiji je cilj postizanje određenih demografskih ciljeva zajedničkog interesa za neku društvenu zajednicu. Država opravdava svoje uplitanje u privatno područje reprodukcije stanovništva brigom o blagostanju naroda. Izuzetno je važno da država postiže ciljeve populacijske politike demokratskim mjerama, dopuštanjem dobrovoljnog odlučivanja stanovnika i uz poštovanje osnovnih i općevažećih ljudskih prava.

U većini europskih država populacijska politika nije jasno definirana ni formalno prihvaćena. Često je djelomično implicitno sadržana u drugim politikama - uglavnom u obiteljskoj politici, postoje države i bez jedne i bez druge politike. U tim se državama ciljevi populacijske i obiteljske politike postižu indirektnim učincima ekonomske, porezne, socijalne, stambene, zdravstvene, obrazovne i drugih politika.

Cilj je ovog članka identificirati ciljeve i mjere koji su zajednički populacijskoj i obiteljskoj politici. To će nam omogućiti zaključak u kolikoj je mjeri moguće voditi populacijsku politiku mjerama obiteljske politike. Nedvojbeno postoji jaka veza među ciljevima i mjerama obiju politika, tako da ih je ponekad vrlo teško razlikovati. Naša rasprava odnosi se na europski kontekst, za koji je karakteristično opadanje rodnosti i prijetnja depopulacije.

Sustavno angažiranje vlada europskih država na području reprodukcije stanovništva datira od dvadesetih i tridesetih godina ovog stoljeća. U to su vrijeme brojčano stanje naroda često povezivali s njegovom moći, a nizak fertilitet koji nije omogućavao obnavljanje stanovništva mnoge su nacionalne vođe smatrali prijetnjom opstanku naroda (McIntosh, 1983). U današnje vrijeme briga zbog niskog fertiliteta usmjerena je na posljedice djelovanja poreznih sustava, kojima zbog starenja stanovništva prijeti slom. Istodobno se većina država opire ovisnosti o imigraciji koja bi mogla poboljšati starosnu strukturu stanovništva, prije svega radi očuvanja kulturne cjelovitosti i identiteta naroda (McIntosh, 1983).

Obiteljska politika je nadgradnja socijalne politike koja se selektivno usmjerava na deprivirane pojedince i obitelji s ciljem osiguranja minimalnog životnog standarda. Cilj je obiteljske politike poboljšati kvalitetu života obitelji, a njezin ekonomski sadržaj čini preraspodjela dohotka u korist obitelji s djecom, odnosno s većim brojem djece. Mjere obiteljske politike u pravilu su sveobuhvatne, iako su česta viša davanja obiteljima s određenim obilježjima (veći broj djece, hendikepirana djeca, niži dohodak, samo jedan roditelj itd.). Takvo razlikovanje među obiteljima opravdava se različitim potrebama koje proistječu iz navedenih obiteljskih osebujnosti.

Jedna od važnih zadaća obiteljske politike, osim da neposredno podiže razinu obiteljskog ekonomskog blagostanja, jest i omogućavanje usklađenosti službenih i roditeljskih obveza, posebice majkama koje su tradicionalno primarni odgojitelji i skrbnici djece.

Populacijska politika

Populacijska politika je definirana samo u nekim državama, npr. u Mađarskoj, na Cipru i u nekim bivšim republikama Sovjetskog Saveza (Latvija, Ukrajina, Bjelorusija, Uzbekistan) (Zvidrinch, 1991). Zanimljiv je primjer Mađarske, koja je bila 1958. godine prva europska država s fertilitetom ispod razine obnavljanja stanovništva. U ranim šezdesetim godinama tamo je fertilitet bio najniži na svijetu, a 1970. godine počeo je opadati i ukupan broj stanovnika (Kamaras, 1991; Klinger, 1991). Ta su događanja potaknula objavljivanje dugoročnog koncepta populacijske politike 1984. godine. Taj je koncept bio usmjeren na tri pitanja: rast fertiliteta, jačanje uloge obitelji i smanjivanje smrtnosti. Prva dva pitanja su usko povezana jer se u većini slučajeva djeca rađaju u obitelji.

U nekim državama - npr. u Poljskoj, Češkoj, Slovačkoj, Sloveniji, Španjolskoj, Portugalu, Nizozemskoj, Danskoj, Švedskoj i Finskoj - nisu nikada formulirali populacijsku politiku. Unatoč tome u tim su državama vrijedili i vrijede brojni zakoni i uredbe koji na neki način utječu na broj rođenja i smrti te na migraciju (Andersen, 1991; Ostby i Texmon, 1991).

Možemo se upitati zašto sve države ne definiraju populacijsku politiku unatoč jasno utvrđenim nepovoljnim demografskim trendovima. Izgleda da uzroci za to leže u delikatnosti te problematike. Visok fertilitet i preopsežna imigracija zahtijevaju mjere koje bi mogle povrijediti pojedince i kršiti njihova ljudska prava. Na drugoj strani, na nizak fertilitet i željenu pozitivnu imigraciju možemo utjecati mjerama drugih politika. Zbog toga se vlade uglavnom opredjeljuju za obiteljsku politiku, u nadi da će ciljeve populacijske politike postići indirektno.

Vjerojatni uzroci za izbjegavanje jasnog definiranja populacijske politike u nekim su državama političke prirode i možemo ih naći u iskorištavanju te politike u prošlosti. Po Malachičevom (1994) mišljenju populacijska se po-

litika koristi u slučaju kada se ne poštuju osnovna ljudska prava i civilizacijska dostignuća čovječanstva. Dobro znani primjeri su nacizam i fašizam u Njemačkoj i fašizam u Italiji. U doba njihovog razmaha bile su potrebe države i društva stavljene iznad želja pojedinaca, a populacijska politika bila je podređena ideološkim i globalnim političkim ciljevima.

Osnovna ideja bila je osigurati brz rast stanovništva poticanjem fertiliteta i odvratanjem od emigracije (Golini i Nobile, 1991). Nacistička populacijska politika nije imala kao cilj samo kvantitativno, nego i kvalitativno poboljšanje stanovništva. Zato su neke "manje vrijedne" rase osuđivane na smrt, a arijci su represivnim mjerama prisiljavani na viši fertilitet (npr. opozivanjem samaca, zabranom pobačaja i nedostupnošću kontracepcijskih sredstava). Osim toga samo su zdrave arijke imale pravo na pronatalističke ekonomske stimulanse.

Talijanske ankete javnog mišljenja pokazale su da stanovništvo još uvijek shvaća populacijsku politiku kao negativnu kategoriju koja se upliće u privatnu sferu i ograničava osobnu slobodu (Žibera, 1991). U glavama ljudi populacijska je politika povezana s rasističkom politikom. I u Austriji pojam *populacijska politika* ima negativan prizvuk jer podsjeća na razdoblje 1938-1945. Čak ni vlada ne želi o tome raspravljati (Findl, 1991). U Njemačkoj je tek 1970. godine bilo moguće govoriti o populacijskoj politici, školovati demografe i osnovati institut za istraživanje problematike stanovništva (McIntosh, 1983).

Hoće li i etničko čišćenje na području bivše Jugoslavije imati takve posljedice? Zadnjih godina bili smo svjedoci slične politike kao što je bila ona koja je ocrnila naciste i fašiste. I ta politika se vodila "u ime i u interesu naroda".

Obiteljska politika

I obiteljsku politiku eksplicitno su objavili samo u nekim državama. Među njima su Francuska, Austrija, Slovenija, Portugal i Luksemburg. Začudujuće je da u toj grupi zemalja nije Švedska, jer je znana velika zabrinutost političara u toj zemlji zbog niske rodosti i kretanja stanovništva te činjenica da su tamo već u ranim tridesetim godinama vrijedile darežljive mjere obiteljske politike.

U Francuskoj su ozbiljno zabrinuti zbog trendova u kretanju stanovništva sve od kraja 19. stoljeća. Situacija se je još pogoršala zbog velikog broja poginulih u prvom svjetskom ratu. Tako su u toj državi već 1939. godine prihvatili zakon o obitelji (Code de la famille), koji je bio prvi zakon te vrste (Pressat, 1991). To je bila samo jedna od niza mjera prihvaćenih s ciljem da bi se obrnuli negativni demografski trendovi. Dobro je poznato da je francuska obiteljska politika uvijek bila pronatalitetna u svojoj konačnoj namjeri te da je cjelovita i darežljiva. No Höhn (1987, str. 468) upozorava na to da su razina i trend fertiliteta u Engleskoj i Walesu jednaki kao u Francuskoj iako u tim dvjema pokrajinama Velike Britanije nikada nisu nudili nikakve pronatalističke stimulanse.

Spomenimo na kraju i države koje nemaju ni eksplicitnu populacijsku ni eksplicitnu obiteljsku politiku. To su npr. Velika Britanija i Nizozemska. Iako u Nizozemskoj nisu nikada govorili o aktivnoj demografskoj politici, ipak su prihvaćali parcijalne mjere za indirektno stimuliranje fertiliteta. Već 1920. godine uveli su dječji dodatak, a 1924. godine izdali su uredbu o prestanku zaposlenja za sve udane žene mlađe od 45 godina (Van de Kaa i De Roo, 1991).

Odnos između populacijske i obiteljske politike

Neki smatraju da neovisna populacijska politika nije potrebna i da je iste demografske ciljeve moguće postići posredno djelomično kroz obiteljsku politiku. Drugi pak daju prednost cjelovitoj populacijskoj politici i tvrde da je u nju potrebno uključiti ciljeve i mjere obiteljske politike s demografskim učinkom.

Po našem mišljenju populacijska politika u velikoj mjeri prelazi okvir obiteljske politike uključujući i brojna druga pitanja u vezi sa stanovništvom. Na drugoj strani, brojna pitanja kojima se bavi obiteljska politika nisu predmet populacijske politike. Obiteljska i populacijska politika razlikuju se prije svega po ciljevima, a ne toliko po mjerama.

Slovenski nacionalni izvještaj za kairsku populacijsku konferenciju (Slovenian National Report, 1994) pripisuje populacijskoj politici makroorijentaciju, a obiteljskoj politici mikroorijentaciju, i to ilustrira primjerom na-

talitetne politike. Autori izvještaja smatraju da na populacijsku politiku utječu makrodeterminante nataliteta, t.j. determinante koje funkcioniraju na razini cjelokupnog društva. To su ideološka, zakonska, filozofska i druga relevantna obilježja nekog društva. Mikro determinantama nataliteta - onima koje utječu na troškove djece i koristi od njih na razini obitelji - bavi se obiteljska politika.

Obitelj je u zadnjem stoljeću izgubila brojne elemente svoje tradicionalne ekonomske i socijalne funkcije, ali je njena reproduksijska funkcija još uvijek vrlo važna. Baš ta funkcija je po mišljenju Malačiča (1994) glavna veza između obiteljske i populacijske politike. Kako je briga za fertilitet bitan sastavni dio populacijske politike, većinu njezinih ciljeva moguće je realizirati modificiranim (t.j. pronatalističkim) mjerama obiteljske politike. Mogućnosti za promjenu demografske situacije utjecajem na smanjivanje smrtnosti su ograničene, a migracije izazivaju nove teške probleme. Zato nije čudno da se države pri izvođenju populacijske politike često namjerno koriste mjerama obiteljske politike.

Primarni je cilj obiteljske politike odstraniti u što većoj mjeri oblike kažnjavanja obitelji s djecom - posebno obitelji s većim brojem djece - kompenzirajući im dio troškova u vezi s podizanjem djece. Time se istodobno jačaju obitelji i povećava blagostanje pojedinaca i obitelji. Nedvojbeno brojne mjere obiteljske politike imaju posredni utjecaj na demografska kretanja. Među tim mjerama su npr. dječji dodaci, porezne olakšice zavisne od broja djece, plaćeni ili neplaćeni roditeljski dopust, materijalna pomoć prilikom rođenja djeteta, subvencionirane jaslice i vrtići, zdravstvene usluge za djecu i osobe u fertilnom razdoblju, plaćeno bolovanje za njegu bolesne djece te pomoć pri rješavanju stambenog pitanja mladih obitelji. "Neki smatraju da je utjecaj tih posrednih mjera na fertilitet puno veći od utjecaja populacijske politike oblikovane s eksplicitnom namjerom da bi korigirala fertilitet", navodi Höhn (1987, str. 460).

Obiteljska politika pokušava neutralizirati - ili barem smanjiti - negativan utjecaj psiholoških, socijalnih i ekonomskih ograničenja i prepreka za osnivanje obitelji i rađanje (željenog) većeg broja djece. Ekonomska ograničenja moguće je ukloniti relativno jednostavno, samo ako je dovoljno financijskih sredstava i

ako u društvu postoji za to dobra volja. S drugima dvjema skupinama ograničenja puno je teže jer je na njih puno teže utjecati. To posebno vrijedi za psihološke prepreke, jer pri njihovom uklanjanju ne smijemo ugroziti slobodno odlučivanje parova.

Drugi je veliki problem kako prilagoditi populacijsku i obiteljsku politiku društvenim procesima koji očito imaju odlučujući utjecaj na fertilitet, npr. promjenama u položaju žena, odgađanju ili odbijanju braka, liberalizaciji zakonskih odredbi o kontracepciji i pobačaju te o razvodu braka itd. U slučaju kad ne postoji eksplicitna populacijska politika pitanja koja utječu na rodost - kao što su dostupnost kontracepcijskih sredstava i pobačaja te zakonska regulacija razvoda - uključena su u obiteljsku politiku. Izrazita je činjenica da sve više parova ima samo toliko djece koliko ih zaista želi imati. Ne samo životni uvjeti, nego i način života u današnjoj Europi nije naklonjen velikim obiteljima. Zbog toga povlastice obiteljima s troje i više djece moraju biti prilično visoke da bi bile stimulativne.

Mjere u vezi s materinstvom i radni uvjeti mogu posredno utjecati na odluku o veličini obitelji i o učestalosti trudnoća. Pozitivan utjecaj na odlučivanje zaposlenih žena za djecu imaju dužina plaćenog roditeljskog dopusta, dostupne i subvencionirane jaslice i vrtići te mogućnost korištenja plaćenog odmora za odgoj djeteta.

Za rješavanje stambenog pitanja obitelji s djecom, osobito mladih obitelji, izuzetno je važna mogućnost uzimanja zajma uz povoljnu kamatnu stopu ili dostupnost stana za koji ne treba plaćati visoku stanarinu. U nekim slučajevima visina zajma ovisi o veličini obitelji.

Po našem mišljenju može se općenito reći da mjere obiteljske politike pozitivno utječu na rodost jer stvaraju povoljnije uvjete za život obitelji s djecom. Iz definicije određene mjere možemo zaključiti je li zamišljena samo kao mjera obiteljske ili i kao mjera populacijske politike. Objasnimo to na primjeru financijske pomoći obiteljima s djecom. Ako su određene materijalne pogodnosti mjera obiteljske politike, onda su jednake za sve obitelji i njihova je namjena poboljšati životni standard obitelji, koji se snizio zbog troškova u svezi s djecom. Populacijska politika, često imenovana pronatalističkom obiteljskom politikom, koristi se istom mjerom da bi stimulirala po-

rast broja rođenja. Zbog toga su davanja viša za svako iduće dijete u obitelji. Obiteljska politika različito tretira obitelji u pogledu dobi djece, a populacijska politika pravi diskriminaciju u korist velikih obitelji. Ako obje politike uzimaju kao kriterij mjesto stanovanja, onda to obiteljska politika čini da bi neutralizirala više troškove života u određenim regijama, ili u gradovima u usporedbi sa selom, a populacijsku politiku vodi namjera da stimulira rodost u rjeđe naseljenim područjima, ili pak da demotivira previsoku rodost u pregušto naseljenim područjima.

I dječji dodaci mogu se uvesti kao mjera populacijske politike, npr. tako da ih se uskraćuje obiteljima u kojima se drugo dijete nije rodilo u određenom razdoblju nakon rođenja prvog djeteta (slučaj Mađarske) (Klinger, 1987). Nasuprot tome, zbog malih iznosa dječje dodatke ponegdje - npr. u Danskoj - ne možemo smatrati pronatalističkom mjerom (Andersen, 1991). U Italiji je situacija još gora, što je jedan od odraza nerazumljive potpune odsutnosti zanimanja društva i države za rađanje većeg broja djece.

Duži (plaćeni) porodni dopust nakon rođenja svakog idućeg djeteta mjera je populacijske politike, iako je taj dopust najprije uveden kao mjera obiteljske politike - radi zaštite zdravlja majke i da bi omogućio zaposlenim ženama rađanje djece bez štete za njihov položaj na tržištu radne snage.

Stambena politika djelomično je uključena u obiteljsku politiku, ali ju je moguće oblikovati i kao pronatalističku. To je bio slučaj u većini nekadašnjih socijalističkih država, gdje su nakon rođenja djeteta otpisivali dio stambenog zajma, pri čemu je otpisani dio rastao s porastom broja djece (npr. bio je viši nakon rođenja drugog nego nakon rođenja prvog djeteta) (Klinger, 1987). U slučaju kad obitelji s više djece imaju prednost pri dobivanju stana za koji se stanarina ne plaća ili je visoko subvencionirana, ne možemo govoriti samo o obiteljskoj, nego i o populacijskoj politici. Bez takvih olakšica puno bi parova odgodilo osnivanje obitelji ili rođenje idućeg djeteta.

Demografski učinak mjera populacijske i obiteljske politike

Mjere obiteljske politike imaju vrlo rijetko značajan i mjerljiv demografski učinak. Što se

tiče mjera populacijske politike, dosadašnja iskustva su pokazala da su utjecale na fertilitet samo u vrlo kratkim razdobljima. Obično je učinak bio najveći u početku, a onda se postupno smanjivao kad mjera više nije bila novost ili se njena vrijednost smanjila (Klinger, 1987). Čak se u nekim slučajevima pokazalo da je za kratkotrajnim pozitivnim učincima slijedilo padanje rodnosti, što je dovelo do zaključka da su te mjere uglavnom prouzročile fluktuaciju broja rođenja, odnosno promjenu vremenskog razmaka između porođaja, dok je utjecaj na rođenja, kojih bez tih mjera ne bi bilo, bio znatno manji. Međutim, ako uzmemo u obzir da se odgođena rođenja zbog brojnih razloga možda ne bi nikada dogodila, onda svejedno možemo govoriti o pozitivnom učinku tih mjera (Pavlik, 1991).

Uzevši u obzir da Švedska ima jednu od najnaprednijih politika s ciljem ublažavanja oportunitetnog troška¹ rađanja djece, a ipak je sredinom osamdesetih godina imala i jednu od najnižih stopa rodnosti, Ermish i Joshi (1987) se pitaju kakva bi tek bila stopa rodnosti bez tih mjera. Kad bismo znali, mogli bismo ocijeniti pronatalitetni učinak obiteljske politike.

Ipak postoje neki dokazi o djelotvornosti takvih mjera u Francuskoj, Austriji, skandinavskim zemljama, Mađarskoj, bivšoj DR Njemačkoj itd. Klinger (1987, str. 420) navodi Calotove ocjene da bi bez pronatalitetne politike u Francuskoj stopa fertiliteta u drugoj polovici ovog stoljeća bila manja za 0,2-0,3 djeteta po ženi. U razdoblju između 1936. i 1940. godine stopa je fertiliteta u Francuskoj bila samo 2,07 i opadala. Nakon uvođenja mjera obiteljske politike je porasla (maksimalna stopa bila je 1947. godine, i to 3,2). Naravno da ne možemo ukupni porast pripisati utjecaju obiteljske politike, ali činjenica je da je stopa fertiliteta u Francuskoj ostala na zadovoljavajućoj razini sve do sredine sedamdesetih godina.

I u nekadašnjoj DR Njemačkoj ocjenjuju da je porast broja rođenih za oko 0,1 djeteta po ženi u razdoblju 1976-1984 posljedica pronatalitetnih mjera. U Latviji je prirodni prirast

narastao od 1,0‰ 1979. godine na čak 2-4‰ u razdoblju 1983-1989. Povećao se i udio obitelji s dvoje i troje djece, dok se nešto smanjila stopa razvoda brakova i smrtnost djece (Zvi-drinch, 1991).² U nekim državama, kao npr. u Mađarskoj i Sloveniji, zaustavio se pad fertiliteta. Dugoročnijeg utjecaja nije bilo nigdje, čak ni u državama u kojima su zabranili po-baćaje.

Očito je da ekonomsko i socijalno blago-stanje sami po sebi ne stimuliraju rođenja. Rast blagostanja vremenski se poklapa s promijenjenom percepcijom obitelji (porast broja kohabitacija i razvoda) i promijenjenom ulogom žene (dulje školovanje, veća zaposle-nost). Ermisch i Joshi (1987) sumnjaju da bi bilo koja politika koja bi pokušala obnoviti ne-kada visoke stope fertiliteta "vraćanjem sata unatrag", smanjivanjem ženama pristupa ško-lovanju i zapošljavanju ili smanjivanjem plaća žena u usporedbi s plaćama muškaraca imala veći utjecaj na fertilitet.

Dodatni negativni utjecaj na fertilitet u današnje bismo vrijeme mogli pripisati eko-nomskoj recesiji, padanju životnog standarda, nezaposlenosti, društvenim i političkim prom-jenama itd. Sve to predstavlja prilične prepre-ke naporima političara koji bi željeli utjecati na brojčano stanje i strukturu stanovništva. Vrlo je često utjecaj tih procesa puno veći od utjecaja mjera populacijske politike.

Moguć je i slučaj da populacijska i obiteljska politika imaju suprotne ili konfliktne učinke koji se zato međusobno djelomično ne-utraliziraju. Takav je ishod najvjerojatniji ako se mjere različitih politika uvode izolirano jedna od druge, bez usklađivanja i stremljenja istom cilju. Ne samo da je tada vrlo teško ocijeniti konačni rezultat interakcije nego se i gube resursi uloženi u postizanje određenih ciljeva.

Navedimo primjere za to. Viša novčana davanja jednoroditeljskim obiteljima mjera su obiteljske politike, ali nisu u interesu popula-cijske politike - ova je naklonjena dvoroditeljskim obiteljima jer je vjerojatnije da će te obi-telji imati više djece.

¹ Oportunitetni troškovi su neiskorištene mogućnosti odnosno nerealizirani dohoci i aktivnosti zbog rađanja, njege, čuvanja i odgoja djece. Obično ih mjerimo dohotkom kojeg se morala odreći djetetova majka.

² Zbog političkih promjena, nesigurnosti i ekonomske krize situacija se nakon 1989. godine pogoršala. Stopa fertiliteta kontinuirano opada, stopa smrtnosti raste, a stopa prirodnog prirasta od 1991. godine je negativna i stalno se pogoršava (Zvi-drinch, 1995).

Iako Velika Britanija nema eksplicitnu populacijsku ili obiteljsku politiku, neke druge politike utječu na rodnost i veličinu obitelji. Po mišljenju Kiernana i Murphyja (1991) ti su utjecaji općenito neutralni. Neke politike podupiru obitelji s djecom, dok druge omogućavaju parovima nadziranje rodnosti.

Zaključci

Populacijska i obiteljska politika nedvojbeno su usko povezane i njihove mjere i aktivnosti imaju posredni međusobni utjecaj. U nekim državama zbog političkih i ideoloških razloga ne upotrebljavaju pojam "populacijska politika", i tamo su demografski ciljevi briga obiteljske politike. Većina do sada provedenih mjera populacijske politike bila je usmerena na rodnost, a istodobno bismo ih mogli smatrati i dijelom obiteljske politike.

Obje politike mogli bismo grafički prikazati kao dva kruga koji se djelomično preklapaju. Veličina tog zajedničkog dijela kruga ovisila bi o našem poimanju koja se politika mora prvenstveno baviti određenim pitanjima te koja bi pitanja morala biti predmet samo jedne od njih.

Nakon što definiramo nadležnosti pojedine politike, morali bismo te politike dosljedno provoditi. Moralo bi biti jasno jesu li ministri odgovorni za realizaciju određenih ciljeva ispunili svoju dužnost. A ako odgovornosti nisu jasno definirane, ministri i njihovi podređeni mogu se jednostavno obraniti od odgovornosti ili je prenijeti na drugi resor.

Implicitna populacijska politika pokušava utjecati na veličinu, starosni sastav i rast stanovništva nekim mjerama koje su dio drugih politika i koje mogu, ali i nemoraju imati očekivane i željene učinke. Rezultat je nesiguran čak i u slučaju neposrednih mjera, pa je toliko riskantnije pouzdavati se u posredne učinke.

Sadašnje demografske procese možemo samo djelomično usmjeravati mjerama obiteljske politike s utjecajem na rodnost. Situacija u europskim državama zahtijeva uvođenje cjelovite i višedimenzionalne intervencijske politike na tom području. Ta bi politika morala istodobno utjecati na veći broj demografskih, ekonomskih i socijalnih činitelja (United Nations, 1982). Što se tiče smanjivanja smrtnosti, europske populacijske politike prilično su ograničene. To znači da bi samo migracijska politika mogla na kraći rok pomoći državama s rastućim ozbiljnim demografskim problemima pri rješavanju tih problema. Ne samo da neto imigracija trenutčno povećava stanovništvo nego imigranti obično imaju i višu rodnost nego domaće stanovništvo. Podaci kažu da su rođenja djece imigranata činila u nekom razdoblju 5% svih rođenja u Francuskoj i nekadašnjoj DR Njemočkoj, ali i da se reproduktivno ponašanje imigranata prije ili kasnije prilagođuje reproduktivnom ponašanju domaćeg stanovništva (United Nations, 1982).

Naš je zaključak da obiteljska politika ne može nadomjestiti populacijsku politiku. Dosašnja iskustva pokazala su da - bez obzira na to kako je dobra - obiteljska politika sama ne može poboljšati demografsku situaciju. Za to je potrebna eksplicitna populacijska politika. Uzrok za to vidimo u činjenici da utjecanje na demografsku situaciju nije primarni cilj obiteljske politike, zbog čega ona ima samo posredni utjecaj. To dokazuje primjer Austrije, gdje je natalitet među najnižima u svijetu unatoč značajnim mjerama obiteljske politike. Obiteljska politika može samo podupirati populacijsku politiku pri oblikovanju okoline koja će biti naklonjena porastu stanovništva. Praksa je dokazala da novčana pomoć ima vrlo ograničen pozitivan utjecaj, i to prije svega pri niskoj razini dohotka.

LITERATURA:

- Andersen, O. (1991), Denmark, u: Rallu, J.-L., Blum, A. (ur.): *European Population*. John Libbey Eurotext, Paris. Vol. 1: Country Analysis, str. 113-128
- Ermisch, J., Joshi, H. (1987) Demographic Change, Economic Growth and Social Welfare, u: *European Population Conference 1987: Issues and Prospects. Plenaries*. Central Statistical Office of Finland, Helsinki, str. 329-386
- Findl, P. (1991), Austria, u: Rallu, J.-L., Blum, A. (ur.): *European Population*. John Libbey Eurotext, Paris. Vol. 1: Country Analysis, str. 225-236
- Golini, A., Nobile, A. (1991), u: Rallu, J.-L., Blum, A. (ur.): *European Population*. John Libbey Eurotext, Paris, Vol. 1: Country Analysis, str. 355-378
- Höhn, C. Population policies in advanced societies: pro-natalist and migration strategies. *European Journal of Population*, Vol. 3, 1987, 3/4, str. 459-481
- Kamaras, F. (1991), *The Impact of Population Policy on Fertility in Hungary*, European Population Conference, Paris
- Kiernan, K., Murphy, M.J. (1991), Great Britain, u: Rallu, J.-L., Blum, A. (ur.): *European Population*. John Libbey Eurotext, Paris. Vol. 1: Country Analysis, str. 3-17
- Klinger, A. (1987), Policy Responses and Effects, u: *European Population Policy Conference 1987: Issues and Prospects. Plenaries*. Central Statistical Office of Finland, Helsinki, str. 387-434
- Klinger, A. (1991), Hungary, u: Rallu, J.-L., Blum, A. (ur.): *European Population*. John Libbey Eurotext, Paris. Vol. 1: Country Analysis, str. 209-223
- Malačič, J. (1994), Prebivalstvena politika v novih družbenih razmerah v Sloveniji, u: Stropnik, N. (ur.): *Kaj potrebujemo: družinsko ali prebivalstveno politiko? Conference Proceedings*. Domus, Ljubljana, str. 107-124
- McIntosh, A.C. (1983), *Population Policy in Western Europe: Responses to Low Fertility in France, Sweden, and West Germany*. M.E. Sharpe, Inc., Armonk, New York/London
- Østby, L., Texmon, I. (1991), Norway, u: Rallu, J.-L., Blum, A. (ur.): *European Population*. John Libbey Eurotext, Paris. Vol. 1: Country Analysis, str. 129-150
- Pavlik, Z. (1991), La Tchécoslovaquie, u: Rallu, J.-L., Blum, A. (ur.): *European Population*. John Libbey Eurotext, Paris. Vol. 1: Country Analysis, str. 191-208
- Pressat, R. (1991), La France, u: Rallu, J.-L., Blum, A. (ur.): *European Population*. John Libbey Eurotext, Paris. Vol. 1: Country Analysis, str. 19-39
- Slovenian National Report" (1994), *International Conference on Population and Development*, Cairo, September 1994. The Republic of Slovenia, Ministry of Labour, Family and Social Affairs, National Committee on Population Policy. Ljubljana
- World Population Trends and Policies*. 1981 Monitoring Report, Volume II: Population Policies. (1982) Population Studies, No. 79. United Nations, New York
- Van de Kaa, D. J., de Roo, Y. (1991), Les Pays-Bas. U: Rallu, J.-L., Blum, A. (ur.): *European Population*. John Libbey Eurotext, Paris. Vol. 1: Country Analysis, str. 63-81
- Zvidrinch, P. (1991) Population Policy and Its Effects in Latvia. *European Population Conference*, Paris
- Zvidrinch, P. (1995), Population Development and Demographic Policy in Latvia. *Demographic Processes and the Socio-Economic Transformation in Central and Eastern European Countries*, Jachranka
- Žiberna, D. (1991), Demografski razvoj in prebivalstvena politika v Italiji. Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta, Ljubljana

Summary

**GOALS, MEASURES AND CONSEQUENCES OF THE FAMILY AND
POPULATION POLICY**

Nada Stropnik

The paper defines common issues of the family and population policies. Their goals, target groups, measures, etc. are analysed and critically assessed.

Since numerous European countries do not have explicit family and/or population policies, it is most important to know which issues are nevertheless covered by other policies.

The following questions are raised and an attempt is made to have them answered:

- Which elements of family and population policies, and social security and population policies are complementary to each other?*
- To what extent can they substitute each other?*
- In which cases can they have opposite aims (or their measures opposite effects)?*
- What are the demographic impacts of family and population policies?*

The analysis is descriptive, theoretical and based on historical examples.