

DEMOGRAFSKI RAZVOJ I POPULACIJSKA POLITIKA REPUBLIKE HRVATSKE

Mladen Ante Friganović

Stjepan Šterc

Prirodoslovno-matematički fakultet, Zagreb

UDK 314.15 (497.13)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 22. 02. 1993.

Populacijska politika u teoriji i u praksi opstoji u užem (demografskom) i širem (društveno-gospodarskom) pojmu. Naznačene su neke odredbenice koje su se pokazale značajnim u određenju i provođenju ekspanzivne (pronatalističke), restriktivne (antinatalističke), redistributivne (migracijske) i eugeničke (kvalitativne) populacijske politike. Kratki osvrt na izvan europska i, posebice, europska iskustva planiranja razvoja i skrbi o stanovništvu pokazao je lepezu čimbenika koji djeluju različito u prostoru i vremenu. Od svih iskustava Hrvatskoj su najbliža iskustva zapadnih europskih zemalja. Ta iskustva pokazuju da svaka zemlja ima svoje posebnosti i da se treba prema njima ravnati u traženju i određivanju vlastite populacijske politike. Sažme li se problem, nameće se zaključak o nužnosti podupiranja veće rodnosti, uz odgovarajuću lepezu materijalne potpore pojedincu, obitelji i ustanovama (infrastruktura predškolskog odgoja i triju stupnjeva obrazovanja). Ali, početna i temeljna djelatnost leži u opipljivoj materijalnoj podlozi, bez koje nije moguće preokrenuti negativan trend prirodnoga kretanja stanovništva. U ostvarivanju trajnijeg procesa savjetuju se četiri koraka: pronatalistički, infrastrukturni predškolski, infrastrukturni školski (osnovni, srednji i visoki) i pulsacijski (korak trajnije ležernosti na višoj društveno-gospodarskoj razini). Pri tome valja imati na umu da su se posredni čimbenici pokazali kadšto djelotvornijim od nekih neposrednih čimbenika promjene prirodnoga kretanja pučanstva, osobito u trajnijem razdoblju i gledano generacijski. To upućuje na zaključak da valja tragati za svojevrsnim over-all modelom kao zbrojem općih i posebnih mjera populacijske politike (tip obitelji, veličina obitelji, gospodarska moć obitelji i okružja), polazeći od gospodarske razvijenosti zajednice (stupnjevanje obitelji prema gospodarskoj moći društva). Suština je u postizanju demografski umjerene, gospodarstveno zbrinute i društveno postojeane obitelji.

POPULACIJSKA POLITIKA

Uvod

Planiranje društvenog i gospodarskog razvoja s računom o složenim i promjenljivim veličinama demografskih odrednica u bilo kojoj ljudskoj zajednici današnjice nije moguće bez egzaktnog praćenja broja i sastava stanovništva te bez njihova prostornog razmještaja i pulsacije. Jer, stanovništvo je temeljni činitelj, ali i posljedica složenog tijeka gospodarske i društveno-političke zbilje. Otud nužnost, barem projektivnog, usklađivanja razvoja stanovništva s općim gospodarskim i društvenim procesom. Inače, nema međuzavisne pulsacije svojstvene razvijenoj ljudskoj zajednici, nema skladnosti življenja i rada od pojedinca i obitelji do svekolike zajednice. Ali, kako sve to uskladiti, od pojedinačnog do općeg, u različitom prostoru i vremenu? Posvemašnji sklad nije moguć, ali je moguća težnja i približavanje trendu kojim će biti zadovoljni pojedinci i zajednica. Ipak, zadaća nije laka ni rješiva bez zdušnog ulaganja umnih, osjećajnih i materijalnih napora. I želimo li uspjeti, moramo pomnijivo razglobiti prošlost, istražiti sadašnjost i predvidjeti budućnost kretanja stanovništva i naseljenosti. Valja upoznati dosadašnji razvoj, (ne)sklad i tegobe, različitost htijenja, ponašanja i probitka pojedinaca, skupina i zajednice te njihovo ponašanje prema gradbenim i rušilačkim čimbenicima u prostoru i vremenu. Sve to uključuje potrebu usklađivanja eventualno proklamirane populacijske politike s gospodarskom promjenom i gospodarskim mogućnostima, socijalnom potrebom i političko-društvenom vizijom zajednice.

Pojam

Budući da je politika stanovništva (populacijska politika) sustav mjera i djelovanja usmjerenih prema željenom demografskom tijeku, kojim se nastoji uskladiti kretanje s politikom gospodarskog, socijalnog i političkog razvoja i života (Wertheimer-Baletić Alica, 1982, 395), onda je ona nužno uokvirena svekolikom vizijom budućeg društva. Zato, da bi se uspjelo u ostvarivanju prihvaćene populacijske politike, ona mora biti proglašena državnom i poduprta od države. To znači svekoliku potporu, tvarnu i duhovnu, pojedinačnu i opću, s mogućnošću prijeporne primjene u društveno-gospodarskoj slojevitosti i zemljopisnoj različitosti zemlje.

Sve to skupa mora biti usmjereno k općem probitku društva i države. Samo tako je moguće učinkovito i opipljivo kretati se prema postavljenom cilju. Sve drugo je krivudanje koje može promašiti cilj. Jer, utjecanje na promjenu brojnosti stanovništva i na poboljšavanje njegove kakvoće, posebice na stupnju njegove (ne)razvijenosti, moguće je samo uz primjenu postojane i osjetne materijalne potpore društveno i gospodarski slojevita stanovništva, obitelji, gospodarstva i većih (regionalnih), pretežito seoskih, zajednica. I kada se tako postigne viša razvijenost i svijest, populacijska će politika neizbježno poprimiti ležernije obilježje i bit će više briga pojedinca nego društva. Korespondirat će s višim životnim standardom. Prema tome, populacijska politika jest svojevrsan izraz težnje društva k optimalnijem odnosu razine življenja i općeg društvenog

probitka. Populacijska je politika prihvatljiva za veliku većinu stanovništva ako je vođena "politikom blagostanja i socijalne poželjnosti" (Penrose E.F., 1934, 90).

Ali, kako se približiti krivulji optimalnog kretanja, sastava i prostorna razmještaja stanovništva? Jer, optimum stanovništva morao bi odražavati polazište (zadaću) i odredište (cilj) dobro zamišljene i pokrenute populacijske politike. Međutim, populacijska politika može imati različita polazišta i različne ciljeve, pa optimum nije odrediv kao konačna veličina. Stoga je populacijska politika promjenljiva u prostoru i vremenu, kao što je i optimum stanovništva (naseljenosti) promjenljiva veličina u prostoru i vremenu (Sauvy Alfred, 1952, 50-52). Otud: prije nego što se u nekoj zemlji pristupi određenju sustava mjera i djelovanja u okviru izglasane populacijske politike, kao svrhovite zadaće trajnijih i složenih svojstava, mora prethoditi raščlamba ranijega kretanja (promjena) broja, gustoće i kakvoće naseljenosti; mora prethoditi i ocjena onoga što bi se moglo dogoditi ako se doskorašnji tijek pusti i nadalje ići kao dosad. Tek na temelju takve ocjene valja poći dalje i prikloniti se odgovarajućem demografskome modelu (Breznik Dušan, 1980, 385). Jer, populacijska politika je praksa populacijske teorije u određenom vremenu i prostoru (Srb Vladimir, 1965, 53).

Tipovi

Premda je lepeza populacijskih politika vrlo široka, od oštne do labave, ona se može, uobičajeno je, sežeti u *četiri glavna tipa* (Friganović Mladen, 1990, 186): *ekspanzivni* (pronatalistički), *restriktivni* (antinatalistički), *redistributivni* (migracijski) i *eugenički* (kvalitativni) tip populacijske politike.

Važno je imati na umu da nijedna od spomenutih populacijskih politika nije posve nezavisna. Jer, svaki od tih tipova uključuje ponešto od drugoga tipa, pa se oni više ili manje prožimlju ili jedan drugog slijede. Ipak, ostaje glavna odredbenica i silnica što vodi zamišljenom cilju i (ne)mogućem populacijskom optimumu u prostoru i vremenu (Petersen William, 1961, 507).

Držeći se nekih općih vrijednosti, što vladaju u dotičnoj društvenoj zajednici i zadaće pred kojima se ta zajednica našla, populacijska praksa može biti ostvarivana u užem (demografskom) i širem (društveno-gospodarskom) okviru. Život općenito nalaže širi okvir jer je demografsko utkano u društveno i gospodarsko biće i mijenu s vrlo složenom spregom. Snažan je i nezaobilazan i opći politički utjecaj, pa se u demografskom procesu zrcale mnogi čimbenici političkog života i težnji. Zbog toga treba kazati da se populacijska politika uglavnom sastoji od *jezgre* (demografskog) i *omotača* s dvjema međusobno prožetim silnicama (društvenim i gospodarskim). I takva je složena cjelovitost uglavnom briga države (vlade), ali na poticaj ustanova i pojedinaca koji taj problem istražuju i podastiru podlogu za odabir puta mogućeg rješavanja problema (*International Transmission of Population Policy Experience*, UN, 1990, 5). Da li će se vlast (država) odlučiti za teoriju populističkog priklona ili za čvrst ekonomistički stav demografskog razvoja ili za labavu pulsaciju demoekonomske i socijalne sprege, ovisit će o relevantnosti društvenog i političkog stava te o stupnju (ne)realnosti u promatranju i promišljanju doskorašnjeg, sadašnjeg i budućeg razvoja i demografsko-gospodarskog i

društvenog sklada prostora nad kojim brine. A što ako je taj prostor okvir raznorodna etničkog, religijskog, kulturnog, gospodarskog i uopće misaono-osjećajnog bića? (*International Transmission...*, 8). Problem je tada vrlo složen i višestruko osjetljiv kada su u pitanju putovi rješavanja. Regionalno različita razvijenost, kulturna, religijska i etnička različenost uvelike otežavaju proklamaciju i primjenu jedinstvene populacijske politike, pa je onemogućavaju. Prema tome, valja tragati za nečim što dosad nije imalo obrasca u svijetu, ili za nečim što nam je u razvijenijim i uređenijim ljudskim zajednicama prethodilo ili za nečim što je loše iskustvo nerazvijenih.

Iskustvo svijeta

Unatoč svekolikoj posebnosti Hrvatske, korisno je osvrnuti se, barem u najkraćem obimu, na svjetska opća i regionalna iskustva u traženju rješenja za nesklad demografskog i gospodarskog razvoja.

Azijska raznorodnost nudi više modela. Od uspješnog *japanskog*, koji je, našavši se u teškom stanju nakon poraza u drugom svjetskom ratu, prigrio kombinaciju striktno demografske (antinatalizam) i eugeničke politike (podizanje kakvoće rođenih), preko (ne)ostvarenog *indijskog* (planiranje obitelji kontracepcijom) do drastičnoga *kineskog* modela (propisivanje dobi udaje i ženidbe, antistimulativne mjere na više od dvoje djece i dr.), široka je lepeza pokušaja pukoga svladavanja naslijeđa. Ali, ne bi se moglo kazati da bi išta od tamošnjeg iskustva moglo koristiti traganju suvremene Hrvatske, koja je sama sebi paradigmatična (slaba prirodna dinamika, a jaka okrnjenost dobnog sastava, uz gospodarsku nerazvijenost i djelomičnu opustošenost). Ono što se postiglo u nekim južnoazijskim zemljama primjenom kontracepcije i sterilizacije, više je posljedica uvezenih zamisli pod prijetnjom "Damoklova mača" osiromašivanja i gladi nego onog što bi proizlazilo iz zamisli i htijenja pučanstva in situ (C. Chandrasekaran, 1990).

Afričko iskustvo je mlado i prijeteće. Jer, Afrika danas ima najvišu stopu rodosti i priraštaja među kontinentima (1990: $44n - 14m = 30 + na 1000$)¹, a nema ozbiljnijeg uspjeha u provođenju odgovarajuće populacijske politike i usklađivanja demografskih s gospodarskim tijekovima. Traga se za pokušajima demografskog usklađivanja s gospodarskim razvojem u okviru službeno utjecajna anglofonskog (racionalnog demografskog) i frankofonskog (racionalnog zdravstvenog) puta rješavanja životnih tegoba mladih i nejedinstvenih zemalja (Mpmbela Sala-Diakanda, 1990).

Latinsku Ameriku obilježavale su različite težnje 60-ih i 70-ih godina. U prethodnom je razdoblju bivalo isticano planiranje obitelji uz neke kontroverzne

1

Population et Sociétés. Bulletin d'information démographiques, économiques et sociales, Juillet-Août 1991, INED Paris.

pojave, a u potonjem se razdoblju javljaju znanstveniji pristupi u traženju skladnijeg razvoja demografskog i gospodarskog spleta čimbenika suvremena demo-ekonomskog puta (Carmen Miró, 1990). U modi je, dakle, demo-ekonomska homogenizacija procesa. Rezultati su već vidljivi: Latinska je Amerika ustupila prvenstvo u prirodnom priraštaju Africi.

Angloamerika je obrazac sama sebi zbog kontinentnog prostranstva dviju velikih zemalja, značajnih prirodnih bogatstava, visoke tehnološke razvijenosti, a razmjerno rijetke naseljenosti, s velikim mogućnostima slobodnog premještanja stanovništva u potrazi za poslom, većom zaradom ili podobnijim uvjetima života. Iz svega toga proizlazi vrlo labava i gospodarski zasnovana redistributivna populacijska politika, dozirana željenim useljavanjem u skladu s društveno-gospodarskom, demografskom i političkom pulsacijom na kontinentu (ITPPE, 1990, 40). U takvoj su konstelaciji istraživačke snage Angloamerike, posebice Ujedinjenih Američkih Država, više usmjerene na proučavanje populacijske problematike i traženja putova za odgovarajuću populacijsku politiku izvan samoga kontinenta (Charlotte Hohn, 1990).

U dihotomijski naglašenoj Europi, istočne zemlje imaju svakako svoje tegobe, što se iz sfere gospodarstva i (ne)mogućnosti boljeg življenja zabijaju u sve okrnjenije demografsko tkivo.

Neovisno o proklamiranju ili neproklamiranju populacijske politike, u zemljama Istočne Europe mogu se naći mjere što djeluju izravno ili neizravno na demografski proces. I nije lako ocijeniti da li su neke mjere bile uvedene radi usmjeravanja demografskog procesa ili su proizlazile iz rigidnog društveno-gospodarskog i idejno-političkog sustava (ITPPE, 1990, 10). Premda je taj sustav glumio jedinstvenost svih tih zemalja, ipak su te zemlje uvele i primjenjivale različite tipove poticajnih mjera što utječu na plodnost (rodnost) i neka druga obilježja stanovništva (materinske pogodnosti, roditeljski majčinsko-očinski dopust radi dječje skrbi, plaćeni, poluplaćeni i neplaćeni obiteljski dodatak na djecu, porez na dohodak pojedinačnog člana i obitelji, skraćeni rad majke, socijalni servis, ozakonjenje pobačaja ili legalizacija planirana rađanja i dr.). Međutim, najveći utjecaj na sve slabiju rodnost nisu imale ni takve mjere, već sve tegobniji i bezizgledniji život koji je srozavan na beznađe u sivom socijalizmu. Suprotno negativnom odrazu društva na rodnost, ono je uspijevalo utjecati povoljno na smanjivanje smrtnosti (razmjerno dobro ustrojena zdravstvena služba i visok postotak osiguranih podanika, jeftina bolnička skrb i drugo). Prema tome, bilo je kolebanja i šarolikosti, ali ostaje zaključak da tegoban život i opće zaostajanje predstavljaju temelj smanjivanja rodnosti u glavnini istočnoeuropskih zemalja. Tihi otpor društveno-političkom sustavu, sivom životu u socijalizmu.

Razvijena zapadna Europa populacijsku politiku veže uz gospodarski i društveni razvoj kroz ustanove vlasti, obrazovanja, odgoja i znanosti. Budući da se ne radi o "zatvorenoj populaciji", nužno je bilo praćenje demografske pulsacije i prilagođavanje politike. U uvjetima otvorenih granica, zasad barem za članove zajednice, dolazi do sve veće međuzavisnosti pojedinih populacijskih politika tih zemalja. Glavnu brigu uglavnom vode vlade, ali na poticaj istraživača koji,

proučivši stanje i kretanje, sugeriraju strategiju i putove rješavanja nastalih tegoba i približavanje željenoj pulsaciji. Otud svojevrсно trojstvo istraživača, odlučivača i ostvarivača populacijske politike. Taj se lanac ne bi smio prekinuti ako se želi ostvariti dugoročnije planiranje vlastitog razvoja. Pri tome usku demografsku stazu valja proširiti, pa da ona zahvati rodnost populacije, planiranje obitelji, zdravlje i obrazovanje. Lanac povezanosti se kadšto stanji, što je prirodna posljedica pulsacije, a kadšto i pukne, što je loše jer se tada stvori raskol između istraživačke i upravljačke karike, pa dolazi do zastoja i dezorijentacije (ITPPE, 1990, 7).

Sve je više dokaza u prilog tezi da postojani gospodarski rast implicira nisku pulsirajuću stopu rasta stanovništva (Njemačka, Koreja, Japan). Ovo, međutim, može biti točno samo privremeno, jer inače dolazi do nesklada između propulsivnoga gospodarstva a recesivnoga demografskog procesa. Takav se nesklad, kao hitno rješenje, svladava ili ublažuje odgovarajućom politikom useljavanja. A politika useljavanja plodi novim mogućim nesporazumima i tegobama. Otud oporbenost neomaltuzijanskog (ekonomističkog) s pronatalističkim koji se nužno približavaju utabanoj stazi srednjeg (kombiniranog) demoekonomskog puta. Potonji je put, pokazalo se na svjetskim konferencijama o stanovništvu (Liège 1973, Bukurešt 1974. i dr.) lišen ideološke potke a pritisnut životnom logikom (težnja većem dohotku, obilnijoj potrošnji, primjerenom broju djece, njihovu višem obrazovanju, poboljšanju statusa žene i sl. što sve skupa vodi promjeni *cost-benefit* bilance). Iz svega toga nameće se tvrdnja da je smanjivanje plodnosti pučanstva integralni dio tehnološkog razvoja.

Zapadna Europa prostor je bogata iskustva i široka spektra glede populacijske politike kao funkcije obnove i tehnološkog napretka od drugog svjetskog rata do današnjice. Zapadnoeuropske zemlje proširile su svoje zanimanje i djelovanje u vrlo širokom okviru poimanja populacijske politike. Relevantno je sve ono što utječe na ponašanje i tijek demografskog procesa kao posljedice pojedinačnih, obiteljskih, okolinskih, psiholoških, baštinjenih, gospodarstvenih i uopće društvenih čimbenika. Ti utjecaji mogu biti, i jesu, izravni i neizravni, namjerni i nenamjerni. Stoga su obuhvaćeni sve prihvatljivijim pojmom *population related policies*, tj. stavom prema svemu što se tiče stanovništva (ITPPE, 1990, 10). U svezi s tim, traga se za modelom političkog djelovanja i demografskih promjena koji bi bio upotrebljiv u (nad)nacionalnom prostoru i za dulje vrijeme.

Takav *complex set of policies* (paket populacijskih politika) omogućio bi slobodnije kombiniranje i koordiniranje u prostoru i vremenu. To nipošto ne bi bila lagana zadaća i ne bi se mogla ispisati bez pouzdane i iscrpne banke podataka, pothranjivana novim i pravovremenim podacima (*La conjuncture démographique*, Pressat R., 1967).

Iskustvo provođenja populacijske politike u *Saveznoj Republici Njemačkoj* pokazuje prilagođavanje padu plodnosti i smanjivanju stanovništva. Ta je prilagodba bila lako izvediva jer su bile pravovremeno procijenjene demografske, gospodarske i društvene promjene na osnovi sustavnog

istraživanja kakvo ranije nije bilo poznato (Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Wiesbaden).

Relevantnija populacijska politika morala bi biti provođena na dugu stazu, pri čemu su posredni utjecaji obično jači od izravnih intervencija. Jer, socijalna sigurnost, obrazovanje, tržište rada, gospodarstveni rast, infrastruktura, oporezivanje, obitelj, useljavanje i iseljavanje neodvojive su sastavnice složena procesa i puta na koji država, društvo, gospodarstvo i pučanstvo utječu jedni na druge. I ne bi bilo mudro izdvojiti samo neke sastavnice, koje su očitije (jer su vršak sante leđa), pa ih koristiti kao Bogom dano iskustvo.

Prema tome, odstupa se, barem u razvijenijem društvu, od klasičnog pojma populacijske (demografske) politike. Nisu više dovoljne samo demografske dimenzije u užem smislu, već mnogo šire demo-ekonomske, socijalno-demografske i druge. Ne radi se više o eksplicitnoj demografskoj pomoći veličini i sastavu pučanstva sa strategijski značajnim varijablama fertiliteta, mortaliteta, nupcijaliteta i migracije, a da takva demografska pomoć ne bi proizlazila iz utkanosti u gospodarski, društveni, obrazovni, odgojni i obiteljski život prostora i vremena. Sve bi te sastavnice valjalo pratiti, pa analizom čimbenika doći do onih koji su provodni i glavni za sam proces. Unatoč svemu, nezamislivo je ne poći od rodnosti, smrtnosti, dobne i spolne strukture jer su oni podloga bilo kakvoj slici prirodnih osobina i posebnosti stanovništva. Znači da na toj podlozi treba graditi daljnju raščlambu u smjerovima koje ocijenimo prioritetnima. Primjerice, u razvijenom društvu smrtnost nije više strategijska odredbenica, jer se uglavnom već postiglo sve što je moguće; smanjena je stopa mortaliteta dojenčadi do razine koja je do tu skoro bila nezamisliva, dok je stopa smrtnosti staračkog dijela, unatoč visokom životnom standardu, prirodna i neizbježna. Ostaje, dakle, ostvarivanje željena i društveno korisna nataliteta koji bi dugoročno i blago kolebao iznad opće stope smrtnosti. Čini se da bi to bilo moguće postići razmjerno lako. Ostaju nam još neke sastavnice stanovništva izvan njegova prirodna kretanja. Takva je, u prvom redu, selidba, useljavanje i iseljavanje što bi valjalo pomnije pratiti i usmjeravati. No, sve to još uvijek ostaje u okviru klasične populacijske politike. Nju treba, dakle, olabaviti i proširiti jer je u razvijenijem društvu svekolika sfera življenja složenija i promjenljivija.

Zemlje Zapadne Europe bile su i još su u položaju da vlastitu populacijsku politiku obogaćuju i stavovima o ponašanju prema sve jačim integracijskim, a sve slabijim emigracijskim silnicama. Otud pitanje: što s neplaniranim demografskim efektima u gospodarstvenoj recesiji? I kako uopće rješavati pitanja što ih postavljaju suprotnosti, izišle iz ranije politike useljavanja ljudi kao korisne i pače nužne popune tržišta rada i iz manjkavog prirodnog priraštaja autohtonog pučanstva? Jer, te je zemlje (ne)uspjeh vlastite demografske politike doveo u stanje spomenutih suprotnosti. Prema tome, ne bi se moglo tvrditi da suvremenu državu obilja ne pritišće teret što je proizašao iz (anti)natalizma i migracija (Charlotte Höhn, 1988, 146).

Odlučujući utjecaj politike u zemljama obilja s odgovarajućom socijalnom sigurnošću na smanjivanje plodnosti objašnjava se u nekim radovima (Demery Paul, 1986) s pomoću četiri polja intervencije: 1. potiskivanje dječjeg rada, a

uvođenje obvezatnog školovanja; 2. uklanjanje diskriminacije žene (to je dovelo do pojačane njezine gospodarske djelatnosti, a slabljenja instituta braka); 3. briga o starcima prenosi se iz obitelji na sustav socijalne sigurnosti i 4. demokracija u kojoj djeluje načelo "jedan odrasli – jedan glasač", pa se politička moć prenosi na sve brojnije staračko stanovništvo.

Pri svemu tome suverenitet odlučivanja o rodnosti (rađanju) podignut je na razinu osnovnog ljudskog prava, koje, međutim, nije imuno od utjecaja "tajne ruke društva obilja i slobodnog tržišta" (Demeny, 484), bez obzira na neke poticajne mjere društva (države). *Čini se da je utjecaj posrednih čimbenika na fertilitet kadšto mnogo jači od djelovanja striktno demografske politike.* Da, ali kadšto! Jer, privatni je probitak načelno oporben društvenom, pa otud i uporno traganje za *over-all*-modelom. Stoga mnogi drže da je *child support system* temeljno i nezaobilazno polazište svake, uži i šire, populacijske politike. I sve drugo se uglavnom veže na ovo.

Metodološke teškoće uspoređivanja. Uz neka jedinstvena načelna polazišta, populacijske su politike odraz demografskih, društvenih, gospodarstvenih, političkih i tradicijskih osobitosti prostora i vremena. Stoga se istovjetna populacijska politika nipošto neće jednako odraziti u različitom prostoru i vremenu. Otud i metodološke teškoće uspoređivanja dviju ili više naizgled istovjetnih politika. Znači li to da svaka zemlja mora tragati za vlastitom populacijskom politikom nakon što iscrpno upozna samu sebe? Svakako. Upravo zato Hrvatska mora poći od svoje samobitnosti i posebnosti koja je posljedica tisućgodišnje opstojnosti u prostoru srednjoeuropskog, mediteranskog i balkanskog prožimanja, te od tegobnih događanja u drugom svjetskom (1941-1945) i domovinskom ratu (1990-1992). Ta su doskorašnja zbivanja urezala duboke i krivudave brazde u demografsko i etničko tkivo Hrvatske i Hrvata.

HRVATSKA ŠTO I KAKO?

Među vrlo različitim demografskim stanjima u prostoru Srednje i Jugoistočne Europe Hrvatska je s većinom demografskih pokazatelja u najnepovoljnijem položaju. Taj je položaj još većma pogoršan drastičnim gubicima u ratu 1990-1992. godine. Sasma je sigurno da su potonja zbivanja uzdrmala prirodno kretanje i okrnjila biološki sastav do mjere koja traži hitro rješavanje nastalih tegoba i poremećaja odgovarajućom populacijskom politikom kao trajnijeg procesa i skrbi strategijskog vijeća Republike Hrvatske. Iako je o tome već bilo naznaka, treba ih i ovom prigodom ponoviti s još reskijim naglaskom (Šterc Stjepan, 1991, Gelo Jakov, 1987, Nejašmić Ivica, 1986).

U raščlambama kretanja stanovništva Hrvatska se rado i često upoređivala s nekim zemljama, da bi se što slikovitije predočio poguban proces sve sporijeg rasta i biološke okrnjenosti njezina demografskog (time i nacionalnog) bića (Gelo, 1987, 244 i dr.). Slično se radilo i u nastojanju prikazivanja tijeka i svršenosti demografske tranzicije u Hrvatskoj (Gelo, 1987, 251, 253, 256 i dr.).

Hrvatska je očito proživjela svoj demografski prijelaz gotovo usporedo s pojedinim zemljama Srednje i Zapadne Europe (Gelo, 1987, 175), ali s posebnostima koje čine Hrvatsku paradigmatičnom i sebi svojstvenom. Jer, krivulja demografskog prijelaza Hrvatske odgovara u grubim crtama općoj krivulji, ali s posebnostima što izlaze iz periodično negativnog prirodnog kretanja, manje "napuhanosti" srednje etape prijelaza i iz naglašene negativne migracijske bilance (uz Irsku je među zemljama s najjačim egzodusom u posljednjih stotinjak godina, razmjerno broju stanovništva).

Posljedica trajnijeg nepovoljnog kretanja stanovništva i naseljenosti Hrvatske jest, dakle, sličnost s kretanjem u zemljama od kojih Hrvatsku dijeli širok i dubok jaz (ne)jednake (ne)razvijenosti. Otud sva tegoba, pored rata i ratnih materijalnih i demografskih pustošenja, suvremene Republike Hrvatske. Pa, iako nije baš povoljan trenutak, zbog golemih materijalnih briga, Hrvatska mora vrlo ozbiljno razmisliti o što podobnijoj populacijskoj politici. Tim više i tim prije, jer se o tome u bivšoj Jugoslaviji djelotvornije razmišljalo i djelovalo samo u Srbiji (*Problemi obnavljanja stanovništva i populaciona politika*, Ekonomski institut, Beograd, 1982). Inače je proklamirana politika slobodnog odlučivanja unatoč vrlo različitim demografskim stanjima, tendencijama i teškoćama u pojedinim sastavnicama tog (ne)jedininstvenog svijeta u malom (Malačić Janez, 1984-1985, 41).

Ono čega se današnja Hrvatska mora nastojati kloniti jest utjecanje na pučanstvo putem jednostrane popularizacije povećanja rodnošću po nekoj *déjà vu* shemi koja (ne)prilичi suvremenom europskom društvu, pa ni Hrvatskoj. Jer, to je mnogo složenije pitanje i složen društveni, gospodarski, et(n)ički proces u kojem se suprotstavljaju pojedinačni, obiteljski, narodnosni i društveni (državni) aspekt i probitak. To, uostalom, nizom primjera potvrđuje iskustvo nekih europskih zemalja nakon drugog svjetskog rata do danas.

Na težinu stanja u prirodnom kretanju pučanstva Republike Hrvatske podsjećamo ovim izborom karakterističnih pokazatelja (Nejašmić Ivica, 1986):

Godina	Živorodeni	Na 1000	Umrli	Na 1000	Priraštaj	Na 1000
	N	n	M	m	R	r
1964.	68.873	16.2	43.013	10.1	25.860	6.1
1969.	63.635	14.5	46.844	10.7	16.791	3.8
1974.	67.251	15.0	44.950	10.0	22.301	5.0
1979.	69.229	15.1	48.426	10.6	20.803	4.5
1984.	64.909	14.0	54.169	11.7	10.740	2.3

Prema općoj svrstanosti demografskih pojava, natalitet je nizak, mortalitet je umjeren, a priraštaj minimalan. Ali, još važniji je trend: rodnošću sve manja, umrlost raste, a priraštaj teži ništici. Očito je podizanje stope rodnošću neodvojivo od

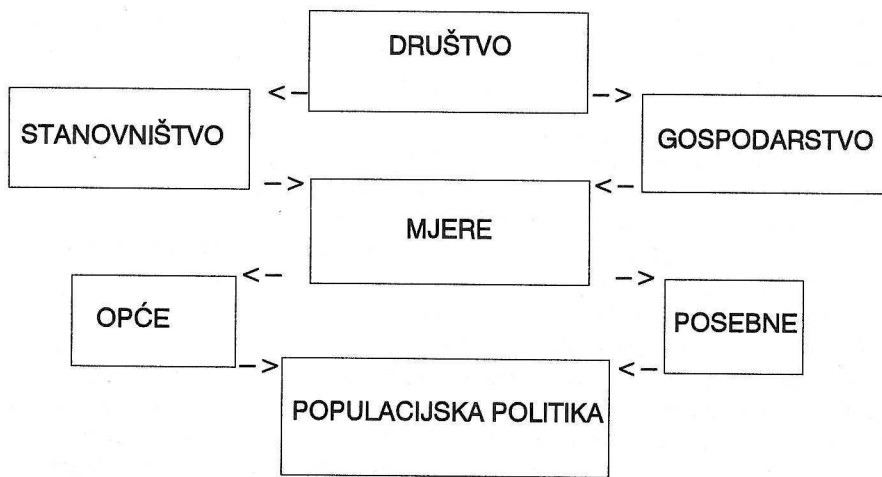
gopodarskog i društvenog napretka. Već samim time smanjila bi se stopa umiranja jer bi se podmladio dobni sastav stanovništva. Ovo bi bila najjednostavnija formula. Ali, nije problem samo u općem kretanju i zajedničkom nazivniku. Naime, podvojenost državnog prostora na gradski i seoski razotkriva dodatne teškoće i nesklad stanja i trenda u okružju naseljenosti, gospodarstva i ustrojbe prostora.

Godina	Gradska naselja			Seoska naselja			Gradska/seoska		
	n	m	r	n	m	r	n	m	r
1964.	16,3	8,3	8,0	15,9	11,5	4,4	1,03	0,72	1,8
1969.	16,6	8,8	7,8	12,9	12,4	0,5	1,29	0,71	15,6
1974.	17,5	8,3	9,2	12,6	11,9	0,7	1,39	0,64	13,1
1979.	18,3	8,4	9,9	11,5	13,3	-1,8	1,59	0,63	—
1984.	15,7	9,2	6,5	11,5	15,1	-3,6	1,37	0,61	—

Što učiniti kada je stopa rodosti gradskog pučanstva 50% veća od one seoskog stanovništva? A u tradicionalnim i u mnogim suvremenim ljudskim zajednicama je obrnuto. Što učiniti kada je stopa smrtnosti 50% veća kod seoskog pučanstva nego kod gradskog stanovništva? Što učiniti kada seoski prostor Hrvatske već gotovo jedno pokoljenje ima više umrlih nego rođenih? Što poduzeti kada su četiri petine seoskih naselja zahvaćene depopulacijom (smanjivanje ukupnog pučanstva)? Kako se ponašati prema trendu po kojem će pučanstvo Republike Hrvatske imati u cijelosti negativno prirodno kretanje do kraja stoljeća, tj. po kojem će na prijelazu iz 20. u 21. stoljeće više umirati nego rađati (Nejašmić, 1986, 37)? I sve to u uvjetima predratne (ne)razvijenosti i u uvjetima teških razaranja i ljudskih gubitaka, ponajvećma mladih u domovinskom ratu 1990-1992. godine.

Unatoč svemu Hrvatska potrebuje izgrađen stav o (ne)rastu njena stanovništva. Kakav bi to bio stav? Stav koji mora imati na umu da je stanovništvo Hrvatske imalo 1964. godine, primjerice, 1,60 živorođenih na 1,00 umrlog (gradski prostor 1,97 i seoski 1,38); godine 1974. imalo je 1,50 (gradovi 2,12 i sela 1,06), te 1984. godine samo 1,20 (gradovi 1,70 a sela 0,76). To je samo jedan od pokazatelja (ne)vitalnosti pučanstva Hrvatske (Nejašmić, 1986, 31). Prema tome, *Hrvatskoj treba svakako sustav potpore djeteta*, jer takav sustav djeluje generacijski, a ne trenutačno. Potonje je vrlo važno držati na pameti jet oporba takvom stavu podastire sadašnje teško življenje i siromaštvo. Sustav potpore djeteta (pronatalizam) jedini je, za sada, opipljiv i najlakše moguć način popravljjanja vrlo niske rodosti pučanstva Republike Hrvatske. Ostale sastavnice složenije populacijske politike mogle bi uslijediti potkraj obnove ratom porušene i osiromašene domovine i s početkom trajnijeg posljernatnog zamaha gospodarskog i društvenog napretka. Drugim riječima, s razvijenom socijalnom podlogom i propulzivnijom gospodarskom lepezom bit će mnogo lakše

primijeniti ležerniju i složeniju skrb pridošlim naraštajima (*populacijska politika razvijenijeg društva*). Jedna od mogućih shema mogla bi biti:



To znači: uredenije društvo – postojanija naseljenost – razvijenije gospodarstvo – mjere poboljšanja kakvoće pučanstva (opće i posebne) – politika stanovništva (poboljšana kakvoća i povećana dinamika sa željenom strukturom što teži optimumu).

Prvi korak bi bio *pronatalizam* i uređenje raspodjele tereta toga procesa (kvantitativna faza). *Drugi korak* bi bio *poboljšanje infrastrukture* za predškolski uzrast (kvalitativna faza) i uređenje raspodjele tereta takvih zahvata. *Treći korak* bi bio poboljšanje infrastrukture za osnovnoškolski i srednjoškolski uzrast (II. kvalitativna faza) i *četvrti korak* bi bio ležernija pulsacija obnove stanovništva oko pozitivne ništice s obzirom na dominaciju obiteljskog proračuna prihoda i troškova na dosegnutoj (prosječnoj) razini življenja.

Prvi korak moguće bi bilo ostvariti boljim razumijevanjem pojedinca za potrebe društva, a većom potporom društva pojedincu. Bez takve sprege išlo bi vrlo teško ili ne bi išlo nikako. Jer, kola su već krenula nizbrdo. Bolje razumijevanje pojedinca za potrebe društva moguće bi bilo postizati usklađenijim i postojanijim djelovanjem masovnih medija u smislu bržeg obnavljanja stanovništva. Veća potpora društva pojedincima morala bi se ostvarivati putem diferencijalnih olakšica. Takve su olakšice teret društvu, pa bi se dijelile izravno i neizravno sviješču, novcem i ustanovama, vodeći računa o vrsti obitelji (veličina, gospodarstvena moć i ostalo). Moglo bi se uvažavati i okruženje, opća razvijenost okoline u kojoj se živi. *Za tip obitelji* bilo bi važno da se radi o samohranom roditelju (majka ili otac) ili o roditeljskom paru (majka i otac) ili je

dijete (djeca) bez obaju roditelja. *Za veličinu obitelji* moguće bi bilo razlikovati (u kombinaciji s prethodnim): broj djece (0, 1, 2, 3, 4 i više), dob djece (manje od 6 godina, 6-9, 10-14, 15-18 i ako ne zarađuje do 25. godine). *Za gospodarstvenu moć* uvažavao bi se skupni obiteljski prihod i mjerio odstupanjem od prosječnog prihoda domaćinstva u zemlji (moguća ljestvica: manje od 50% prosjeka, 50-75%, 76-100% i više od 100%). Učinak primjene ovakve sheme bi se pratio, pa po mogućnosti i potrebi ispravljao. Ostali koraci bi se usklađivali ovisno o (ne)uspjehu prvog koraka (faze), pa stoga ih zasad nije osobito korisno ni razraditi ni obrazložiti.

S obzirom na stanje u Republici Hrvatskoj, očito je nužno i hitno prednost dati podizanju rodnosti stanovništva. A to ovisi, dakle, o svijesti, htijenju, imućnom stanju i obiteljskim prilikama pojedinca ili bračnog para. Utjecanje društva na stavove pojedinca ili para moguće je na više načina (od običnog društvenog savjeta do pozivanja na dužnosti vjenčanih vjernika). Ali, najutjecajnija je svakako materijalna potpora, jer je najopipljivija i jer djeluje najneposrednije u uvjetima razmjernog siromaštva glavnine pučanstva. Prema tome, o rješavanju nesklada između mogućnosti društva i želja pojedinca ovisit će uglavnom uspjeh u proklamiranoj i propagiranoj populacijskoj politici, bez obzira na sve ostale, inače značajne, čimbenike u cjelini procesa koji je dugotrajan i složen. Tako je bilo, ili jest, u mnogim europskim zemljama, pa, donekle, i u Hrvatskoj, unatoč svekolikim razlikama među zemljama i njihovim posebnostima (J. Bradshaw – D. Pichaud, 1980, 148). Potpora broju djece ne mora biti jednaka njihovu zbroju, već do određena broja eksponencijalna, a zatim obrnuto proporcionalna (1 dijete 0 jedinica pomoći, dvoje djece jednu jedinicu pomoći, troje djece 3 ili 4 jedinice pomoći, četvero djece 6 jedinica pomoći, a zatim težnja ka obrnutoj proporciji). Potpora bi mogla biti davana u novcu (dodatak na djecu), umanjeni porez na prihod (zbog djece), pokrivanje dijela troškova jaslica, vrtića i školovanja (oslobađanje paušalne uplate, prehrane, kupnje udžbenika i drugo). Znači: demografska dinamika i struktura, gospodarstvena razvijenost i brzina (stopa) razvoja, društvena slojevitost i politička strategija nameću odgovarajuću politiku stanovništva. Ovisi i o tome koja je od tih, i ostalih, sastavnica pretežila u prostoru i vremenu. Imajući to na umu, jasno nam je zašto neke najbogatije europske zemlje nisu u isti mah zemlje najdarežljivijeg sustava potpore djece. Očito je populacijska politika prostorna i vremenska specifičnost. Naša se zemlja ne bi smjela nadati da će značajniji uspjesi biti mogući bez opipljive materijalne potpore i bez, barem donekle, prihvatljive infrastrukture za ostvarivanje pronatalističke politike do kraja ovog stoljeća. A ona je ipak nužna, ako ne želimo izbjeći dodatne tegobe što proizlaze iz inače neizbježne alohtone demografske pripomoći. *No, razmišljajući o povećanoj rodnosti, valja imati stalno na umu da je suština dobrobiti i u demografski umjerenoj, gospodarski zbrinutoj i društveno postojanoj obitelji.*

LITERATURA

- Bradshaw J.-Pichaud D. (1980): *Child Support in the European Community. Occasional Papers on Social Administration*, No66, BS Press, London.
- Breznik Dušan (1980): *Demografija. Analiza, metodi, modeli*, Naučna knjiga, II. izdanje, Beograd
- Carmen Miro (1990): *International Transmission of Population Policies Experience in Latin America*. ITPPE, UN, New York
- Chandrasekaran G. (1990): *International Transmission of Population policy experience in South Asia*. ITPPE, UN, New York
- Charlotte Höhn (1990): *International Transmission of Population experience in Western Europe*. ITPPE, Proceedings of the Expert Group Meeting. June 1988, DIESA, UN, New York
- Demeny Paul (1986): *Population and the invisible hand. Demography*, Alexandria, Virginia (USA).
- Gelo Jakov (1987): *Demografske promjene u Hrvatskoj od 1780. do 1981. godine*, Globus, Zagreb
- Friganović Mladen (1990): *Demogeografija. Stanovništvo svijeta*. Školska knjiga, IV. izdanje, Zagreb
- Malačić Janez (1984-1985): *Tipovi reprodukcije stanovništva i populaciona politika u Jugoslaviji. Stanovništvo, god. XXII, jan.- dec., 1-4*, Beograd
- MpbeleSala-Diakanda (1990): *Transmission internationale en Afrique sub-saharienne de l'expérience en matière de politique de population*. ITPPE, UN, New York
- Nejašmić Ivica (1986): *Prirodno kretanje stanovništva SR Hrvatske prema tipu naselja boravka. RZS, Prikazi i analize 59*, Zagreb
- Petersen William (1961): *Population*, Mac Millan Comp., New York
- Penrose E.F. (1934): *Population Theories and their Application with Special Reference to Japan*. Food Research Institute, Stanford, California (USA).
- Pressat Roland (1967): *Pratique de la démographie*. Dunod, Paris
- Sauvy Alfred (1958): *Theorie générale de la population, I(Economie et population)*, Presses Universitaire de France, Paris
- Srb Vladimir (1965): *Uvod do demografije*. Nakladelstvi politicke literatury, Praha (nastavak M.F.)
- Šterc Stjepan (1991): *Opća demografska slika Republike Hrvatske. Političko-geografska i demografska pitanja Hrvatske*. Savez geografskih društava Hrvatske, posebna izdanja 8, Zagreb
- Wertheimer-Baletić Alica (1982): *Demografija. Stanovništvo i ekonomski razvitak*. Informator, Zagreb
- Wertheimer-Baletić Alica (1971): *Stanovništvo SR Hrvatske, Studije*. Obzor, Školska knjiga, Zagreb
- Höhn Charlotte (1988): *Population policies in advanced Societies: pronatalist and migration strategies. European Journal of Population*, Vol 4, No 3, Amsterdam

DEMOGRAPHIC DEVELOPMENT AND POPULATION POLICY IN CROATIA

Mladen Ante Friganović

Stjepan Šterc

Faculty of Natural Sciences, Zagreb

Population policy in theory and practice exists in a more restricted (demographic) concept and also in a broader (socio-economical) concept. Some characteristics are mentioned in the text which have proved significant in defining and implementing an expansive (pro-natality), restrictive (anti-natality), redistributive (migrational) and eugenic (qualitative) populational policy. A short review of the non-European and especially European experience in planning population development and care has shown an array of factors that act differently in space and time. Out of all examples, closest to Croatia are those of western european countries. They indicate that each country has its particularity and that these should be considered when looking for and determining one's own population policy. In short, a conclusion imposes itself about the necessity of supporting higher fertility rates in addition to securing adequate material support for the individual, family and institutions (infrastructure of the pre-school and the other three degrees of education). However, the initial and basic activity is providing a tangible material foundation without which it would be impossible to reverse a negative natural population trend. For establishing a more lasting process three steps are advised: pro-natality, infrastructural pre-school, infrastructural school (primary, secondary and college education) and pulsatory (a step of a more lasting relaxed manner on a higher socio-economical level). Therefore, one should bear in mind that the indirect factors have proved somewhat more efficacious than some of the direct factors of change of the natural population trend, especially in a more lasting period and observed from the point of view of generations. This indicates the conclusion that one should seek a kind of "over-all model" as a sum of general and specific population policy measures (type of family, size of family, its economic power and environment) commencing with the economic development of the community (arranging the family in grades according to the economic power of the society). The point is to achieve a demographically moderate, economically provided for and socially stable family.

BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG UND -POLITIK IN DER REPUBLIK KROATIEN

Mladen Ante Friganović

Stjepan Šterc

Naturwissenschaftlich-matematische Fakultät, Zagreb

Die Bevölkerungspolitik besteht in Theorie und Praxis in engeren (demographischen) und weiteren (gesellschaftlich-wirtschaftlichen) Sinne. Es werden einige für die Bestimmung und Durchführung der expansiven (Geburtenratesteigerung), restriktiven (Geburtenbeschränkung), redistributiven (migratorischen) und eugenischen (qualitativen) Bevölkerungspolitik wichtige Richtlinien angeführt. Bezugnehmend auf aussereuropäische und besonders europäische Erfahrungen auf dem Gebiet der Bevölkerungsplanung und -fürsorge hat sich eine Reihe von Faktoren, die eine unterschiedliche Wirkung in Zeit und Raum haben, erwiesen. Von all den Erfahrungen sind Kroatien die Erfahrungen der westeuropäischen Länder am nächsten. Diese Erfahrungen zeigen, dass jedes Land ihre Besonderheiten hat, und dass man sich nach ihnen richten soll, wenn man eigene Bevölkerungspolitik sucht und bestimmt. Wenn man das Problem zusammenfasst, drängt sich die Schlussfolgerung über die Notwendigkeit auf, die Geburtenratesteigerung zu unterstützen, und einzelnen Personen, Familien und Institutionen (Kindergärten und alle drei Ausbildungsstufen) entsprechende Formen der finanziellen Hilfe zu leisten. Die Anfangs- und Grundtätigkeit liegt aber in der fühlbaren materiellen Grundlage, ohne die es nicht möglich ist, die negative Tendenz der Bevölkerungsbewegung zu verändern. Bei der Verwirklichung langfristiger Prozesse werden folgende vier Schritte empfohlen: Geburtenratesteigerung, auf dem Gebiet der Infrastruktur der Kindergärten, auf dem Gebiet der Infrastruktur der Schulen (Grund-, Mittel- und Hochschulen) und pulsierender (Schritt zur dauerhaften Unzwingenheit auf der höheren gesellschaftswirtschaftlichen Ebene). Dabei soll beachtet werden, dass sich die mittelbaren Faktoren manchmal als wirksamer als die unmittelbaren Faktoren der Änderung der natürlichen Bevölkerungsbewegung erwiesen haben, besonders wenn man eine längere Frist und Generation betrachtet. Das verweist auf die Schlussfolgerung, dass noch einem eigenartigen "over-all Modell" als einer Summe allgemeiner und spezifischer Massnahmen der Bevölkerungspolitik (Familientyp und -grösse, wirtschaftliche Macht der Familie und ihrer Umgebung) geforscht werden soll, wobei der Ausgangspunkt die wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinschaft (Abstufung der Familie nach der wirtschaftlichen Macht der Gesellschaft) ist. Das Wesentliche besteht darin, eine demographisch mässige, wirtschaftlich versorgte und gesellschaftlich beständige Familie zu erreichen.