

Ekonomski institut, Beograd

**SISTEM MERA POLITIKE
OBNAVLJANJA STANOVNIŠTVA
U SRBIJI**

Gordana Matković (rukovodilac)

Ana Gavrilović
Boško Mijatović
Božidar Raičević
Mirjana Rašević
Miroslav Rašević

Beograd, 1999

SADRŽAJ

- I OBNAVLJANJE STANOVNIŠTVA STANJE I PERSPEKTIVE **1**
- II ČINIOCI PLODNOSTI STANOVNIŠTVA **11**
- III OSNOVNA NAČELA, CILJEVI I SADRŽAJ POPULACIONE POLITIKE **29**
- IV POPULACIONA POLITIKA U OBLASTI FERTILITETA STANOVNIŠTVA:
ISKUSTVA RAZVIJENIH I NERAZVIJENIH ZEMALJA **38**
- V DOSADAŠNJE MERE I INSTITUCIJE POLITIKE OBNAVLJANJA
STANOVNIŠTVA U SRBIJI **51**
- VI PREDLOG SISTEMA MERA POLITIKE OBNAVLJANJA
STANOVNIŠTVA U SFERI RAĐANJA **75**
- VII IZDVAJANJE MERA POLITIKE OBNAVLJANJA STANOVNIŠTVA
U SFERI RAĐANJA KOJE SE MOGU PRIMENITI U KRATKOM ROKU **163**
- VIII FINANSIJSKI EFEKTI MERA KOJE SE MOGU PRIMENITI U KRATKOM ROKU
175
- IX INSTITUCIJE **180**
- X OSTALE MERE POPULACIONE POLITIKE **183**

I OBNAVLJANJE STANOVNIŠTVA: STANJE I PERSPEKTIVE

Sažimajući svetske populacione probleme na malom prostoru, Srbija se danas suočava sa dva teška demografska poremećaja i dva ekstrema: sa depopulacijom i sve izrazitijim starenjem stanovništva koji su zahvatili najveći deo Centralne Srbije i Vojvodine i sa relativno brzim rastom stanovništva, pretežno na području Kosova i Metohije. Ono što posebno opterećuje dualni demografski razvoj u Srbiji je činjenica da se on ostvaruje u okviru različitih etničkih grupa, koje naseljavaju određene teritorije i gotovo se ne mešaju među sobom, što neminovno povlači sa sobom posledice na planu nacionalnog opstanka i razvoja i zalazi neminovno i u sferu politike, kao posebno osetljivo pitanje. Posledica činjenice da se dualni demografski razvoj ostvaruje u ovakvim uslovima, nameće potrebu da se i demografski problemi i posledice takođe razmatraju u kontekstu dualnog.

Nepovoljna dualna demografska kretanja rezultat su složene determinističke osnove koja na ovim prostorima deluje poslednjih četrdesetak godina. Sa eksplicitnim posledicama ovako dugotrajnih tendencija Srbija se, pri tom, suočava u deceniji kada se istovremeno nasilno raspada država u čijem se sastavu nalazila, kada veliki broj Srba i izbeglica beži pod njeno okrilje, kada se više godina nalazi u ratnom okruženju, a u najnovije vreme i u samom vihoru rata, dodatno opterećena snažnom međunarodnom izolacijom i sankcijama, tražeći istovremeno puteve za tranziciju i čineći pokušaje da modernizuje i izmeni privredu i društvo. Ovako dramatične socioekonomske i političke prilike uticale su da nepovoljne tendencije potencijalno ili realno još više osnaže. A realne, pre svega ekonomske mogućnosti društva i države da na njih reaguje su sužene. Ove okolnosti, međutim, ne umanjuju neophodnost da se sagledaju činjenice i posledice "nečinjenja" u prošlosti, ali i u budućnosti.

Sa aspekta najvažnijih populacionih problema u Srbiji, sumaran pregled relevantnih **demografskih činjenica**, imajući u vidu da su one detaljno iznete u opsežnim studijama koje su poslednjih godina izrađene¹, neminovno mora da uključiti:

- **sve sporiji rast stanovništva** na području Centralne Srbije i Vojvodine, koji se na području Vojvodine pretvorio u negativan u poslednjem međupopisnom periodu; u periodu nakon II svetskog rata prosečna godišnja stopa rasta u pojedinim međupopisnim periodima kontinuirano se smanjivala u Centralnoj Srbiji od 1,5% na 0,2%, a u Vojvodini od 0,70 na -0,10%; u svetskim razmerama negativan rast u tom periodu beleže Mađarska i Nemačka (u devedestim godinama još neke zemlje u tranziciji kao Rusija, Češka, Bugarska, Rumunija, Estonija, Letonija);
- **brz rast stanovništva** na Kosovu i Metohiji, koji u čitavom posleratnom periodu prelazi 2% prosečno godišnje, što pretpostavlja udvostručenje broja stanovnika svakih trideset godina; iako se nakon 1971. godine stopa rasta stanovništva smanjuje, zahvaćena nesumnjivo trendom opadanja, prema procenama u poslednjem međupopisnom periodu (1981-1991) ona je i dalje iznad nivoa koji je zabeležen u periodu 1953-1961; veći prosečan rast u proseku beleže jedino afričke zemlje;

¹ Studije "Razvitak stanovništva Srbije 1950-1991." CDI, IDN, Beograd 1995. i "Razvitak stanovništva Srbije 1991.-1997." CDI, IDN, 1999.

Tabela 1: **Rast stanovništva Srbije, 1948-53.**

	Centralna Srbija	Vojvodina	Kosovo i Metohija	Srbija
broj stanovnika				
1948	4154175	1640757	733034	6527966
1953	4463701	1699545	815908	6979154
1961	4823274	1854965	963988	7642227
1971	5250365	1952533	1243693	8446591
1981	5694464	2034772	1584440	9313676
1991	5808906	2013889	1956196	9778991
stope rasta				
1953/48	1,45	0,71	2,17	1,35
1961/53	0,97	1,10	2,11	1,14
1971/61	0,85	0,51	2,58	1,01
1981/71	0,82	0,41	2,45	0,98
1991/81	0,20	-0,10	2,13	0,49
1991/53	0,70	0,45	2,33	0,89

Izvor: Demografska statistika 1996, SZS

- na nivou Srbije i velikih područja koja čine njen sastavni deo, demografski razvoj se odvijao pod odlučujućim uticajem **prirodnog priraštaja**, dok su migraciona kretanja neznatno korigovala rezultantu rađanja i umiranja;
- i u apsolutnom i u relativnom izrazu **prirodni priraštaj se smanjivao nakon II svetskog rata** na područjima Centralne Srbije i Vojvodine dostižući negativne vrednosti na prvom području od 1992. godine, a na drugom od 1989. Na oba područja i tokom devedestih broj umrlih je veći od broja rođenih; 1997. u Centralnoj Srbiji prirodni priraštaj iznosi -10,4 hiljada (-1,8‰), a u Vojvodini -8 hiljada (-4,0‰); jedina zemlja u kojoj je u prvoj polovini devedestih zabeležen negativan prirodni priraštaj je Mađarska;
- na području Kosova i Metohije **prirodni priraštaj je u apsolutnom izrazu rastao do početka devedesetih**, dok je u relativnom izrazu počeo da se smanjuje od sredine osamdesetih godina; u apsolutnom izrazu prirodni priraštaj na ovom području je od početka sedamdesetih veći od zbira prirodnog priraštaja na druga dva velika područja u Srbiji, a na početku osamdesetih je dva puta veći nego u Centralnoj Srbiji; prirodni priraštaj u poslednjoj godini pouzdane registracije, 1989. iznosi približno 43 hiljade, a stopa 2,4‰; ovako visok prirodni priraštaj beleže jedino afričke zemlje, u kojima su međutim i rađanje i smrtnost na višem nivou, a socioekonomski uslovi znatno nepovoljniji;
- **broj živorođene dece kao i opšta stopa nataliteta opadaju** na području Centralne Srbije i Vojvodine još od pedesetih godina ovog veka, da bi se gotovo prepolovili i dostigli veoma niske vrednosti u devedestim godinama: na području Centralne Srbije broj živorođenih poslednjih godina iznosi približno 60 hiljada, a u Vojvodini 20 hiljada, dok je stopa nataliteta na oba područja nešto iznad 10‰; u 1996. godine najniže stope u svetu su iznosile 9‰, a zabeležene su u Rusiji, Ukrajini, Belarusiji, Letoniji, Estoniji, Čehoslovačkoj, Nemačkoj, Italiji, Španiji i Danskoj;

Tabela 2: **Prirodno kretanje stanovništva, 1953-1997.**

	Centralna Srbija		Vojvodina		Kosovo i Metohija		Srbija	
Prirodni priraštaj i stopa prirodnog priraštaja								
1953	65400	14,6	18104	10,6	17869	22,0	101373	14,5
1961	42884	8,9	14348	7,7	28802	29,8	86034	11,2
1971	31974	6,1	6224	3,2	36748	29,3	74946	8,9
1981	20775	3,6	4546	2,2	38434	24,1	63755	6,8
1991	4920	0,8	-3614	-1,8	43737	22,2	45043	4,6
1997	-10351	-1,8	-8001	-4,0	34296	15,7	15944	1,6
Broj živorođenih i stopa nataliteta								
1953	113482	25,3	38190	22,4	34595	42,6	186267	26,6
1961	83334	17,2	31888	17,2	40561	41,9	155783	20,3
1971	77900	14,8	26170	13,4	47060	37,5	151130	17,9
1981	75436	13,2	27971	13,7	48111	30,2	151518	16,2
1991	67443	11,6	22935	11,4	52263	26,6	142641	14,6
1997	59071	10,2	20645	10,4	42920	19,6	122636	12,3
Broj umrlih i stopa mortaliteta								
1953	48082	10,7	20086	11,8	16726	20,6	84894	12,1
1961	40450	8,4	17540	9,4	11759	12,2	69749	9,1
1971	45926	8,7	19946	10,2	10312	8,2	76184	9,0
1981	54661	9,6	23425	11,5	9677	6,1	87763	9,4
1991	62523	10,8	26549	13,2	8526	4,3	97598	10,0
1997	69422	12,0	28646	14,5	8624	3,9	106692	10,7

- **broj živorođene dece raste** na Kosovu i Metohiji sve do kraja osamdesetih godina, da bi se prvi put smanjio tek 1989. godine, koja je ujedno i poslednja godina relativno pouzdane registracije vitalnih događaja na ovom području; iako sporo, kao izraz smanjenja fertiliteta **opšta stopa nataliteta se pak smanjuje tokom posleratnog perioda**, usled bržeg rasta stanovništva od porasta broja živorođenih; krajem osamdesetih opšta stopa nataliteta na ovom području je bila dva i po puta viša nego u drugim delovima zemlje; broj živorođene dece 1989. godine iznosio je 53,6 hiljada, a stopa nataliteta je nešto ispod 30‰.; najviše stope zabeležene u svetu 1996. godine su iznosile 48‰;
- **stopa ukupnog fertiliteta² smanjuje se** na sva tri područja u Srbiji;
- u centralnoj Srbiji i Vojvodini stopa ukupnog fertiliteta **smanjila se ispod nivoa potrebnog za obnavljanje stanovništva** još od kraja pedesetih godina (ispod 2,1 deteta na jednu ženu); u sedamdesetim i osamdesetim godinama ona se zadržava na nivou od približno 1,72 deteta na jednu ženu, a procenjuje se da se u devedesetim smanjila ispod 1,6; nivo stope na ova dva područja je iznad evropskog proseka (1,45 1997. godine);
- na Kosovu i Metohiji **stopa ukupnog fertiliteta značajno se smanjila** sa dramatičnih 6,7 1953. godine na procenjenih 3,5 1991. godine, ukazujući jasno na proces demografske

² Kao pokazatelj obnavljanja stanovništva najčešće se koristi stopa ukupnog fertiliteta, koja izražava broj živorođene dece koju bi rodila svaka žena u toku svog reproduktivnog perioda ukoliko bi rađanje po starosti žena ostalo nepromenjeno kao u godini posmatranja, a sve žene doživele kraj reproduktivnog perioda.

tranzicije; ipak stopa je još uvek vrlo visoka, daleko iznad nivoa neophodnog za prosto obnavljanje stanovništva i najviša je u Evropi; više stope beleže u proseku jedino afričke zemlje;

Tabela 3: **Stope ukupnog fertiliteta, 1953-97.**

	Centralna Srbija	Vojvodina	Kosovo i Metohija	Srbija
1953	2,84	2,55	6,70	3,06
1961	2,07	2,18	6,39	2,52
1971	1,73	1,72	5,69	2,30
1981	1,74	1,82	4,48	2,14
1991	1,73	1,72	3,51	2,08
1997	1,54	1,59	2,37	1,75

Izvor: Demografska statistika, odgovarajuće godine

- **smrtnost stanovništva se smanjila** na svim područjima u Srbiji, **očekivano trajanje života je poraslo**, u proseku za 15,8 godina za žene i 18,8 godina za muškarce; nivo srednjeg trajanja života još uvek je ispod evropskog; kao i u većini zemalja u svetu očekivano trajanje života za žene veće je za oko 5 godina nego za muškarce;
- nakon II svetskog rata **opšta stopa smrtnosti najpre se smanjivala, a od početka osamdesetih godina počinje da raste** na područjima Centralne Srbije i Vojvodine, zbog starenja stanovništva; procenjuje se da 1997. godine ona iznosi 12,0‰, na prvom i 14,5‰ na drugom području; u devedestim je zabeležen porast specifičnih stopa smrtnosti sredovečnog stanovništva;

Tabela 4: **Očekivano trajanje života živorođene dece prema polu, 1952-1997.**

	Centralna Srbija		Vojvodina		Kosovo i Metohija		Srbija	
	muški	ženski	muški	ženski	muški	ženski	muški	ženski
1952-54	59,06	61,12	58,29	62,12	48,64	45,29	57,06	58,77
1960-62	64,76	66,97	63,64	68,26	57,08	55,48	62,72	64,71
1970-72	67,66	71,45	66,03	72,09	64,59	66,54	66,09	69,91
1980-82	69,41	73,93	67,14	73,51	68,06	71,48	68,05	72,68
1990-92	69,31	74,82	66,18	73,69	71,38	77,20	68,48	74,27
1997	70,00	74,88	67,86	73,21	74,33	80,62	69,90	74,72

Izvor: Demografska statistika 1996, SZS; za 1997. preuzeto iz aproksimativnih tablica izrađenih u CDI, publikacija "Razvitak stanovništva Srbije 1991.-1997." CDI, IDN, 1999., str.51

- na Kosovu i Metohiji **opšta stopa smrtnosti se najviše smanjila** i krajem osamdesetih iznosi svega nešto preko 5‰, zahvaljujući socioekonomskim činiocima, ali i povoljnoj starosnoj strukturi;
- **stopa mortaliteta odojčadi se značajno smanjila na svi područja**, na Kosovu i Metohiji ona je međutim i dalje **na umereno visokom nivou od preko 30‰**; i stope u Centralnoj Srbiji i Vojvodini su preko 15, odnosno 12‰ i dva do tri puta su veće nego u razvijenim zemljama;

Tabela 5: **Stopa mortaliteta odojčadi, 1950-97.**

	Centralna Srbija	Vojvodina	Kosovo i Metohija	Srbija

1953	90,0	104,1	173,4	108,4
1961	66,3	71,6	125,9	82,9
1971	37,3	34,5	89,6	53,1
1981	23,8	17,5	62,9	35,0
1991	15,4	12,3	33,6	21,6
1997	12,2	12,0	18,2	14,2

Izvor: Demografska statistika 1996, SZS. i saopštenje SZS 039/99.

- u centralnoj Srbiji i Vojvodini **starosna struktura ima obeležja stacionarnog tipa**, sa jasnim tendencijama ka regresivnom; prosečna starost stanovništva iznosi 38 godina, što ukazuje na ulazak u fazu demografske starosti;
- na Kosovu i Metohiji **starosna struktura je mlada** i još uvek ima obeležja progresivnog tipa; prosečna starost stanovništva prema procenama iznosi 25,4 godine;

Na osnovu izloženih podataka jasno se mogu identifikovati **demografski problemi** Srbije u sferi obnavljanja stanovništva:

1. depopulacija i starenje stanovništva na niskonatalitetnim područjima
2. relativno brz rast i mlada starosna struktura stanovništva na visokonatalitetnim područjima
3. neadekvatna reprodukcija stanovništva
4. retrogradni trendovi u domenu morbiditeta i mortaliteta

Posledice demografskih kretanja takođe se moraju odvojeno razmatrati za niskonatalitetna i za visokonatalitetna područja. Posledice mogu da se sagledaju u ekonomskoj, socijalnoj, političkoj i drugim sferama.

U proteklom periodu, dugoročno posmatrano, na **niskonatalitetnim područjima** demografska kretanja nisu bila ekstremna. Uprkos smanjenju stope ukupnog fertiliteta, koja je najavljujivala demografske probleme, zbog povoljne starosne strukture iz proteklog perioda i delovanja demografske inercije, posledice nisu bile vidljive na makronivou. Depopulacija u Vojvodini i negativan prirodni priraštaj koji se javio poslednjih godina u Centralnoj Srbiji otvaraju, međutim, brojne dileme u pogledu posledica depopulacije u budućnosti.

Na nivou manjih područja, kao što su opštine i naselja, posledice su, međutim, već vidljive. U pojedinim opštinama i naseljima depopulacija dugo traje, a negativan prirodni priraštaj potpomognut je često i značajnim delovanjem negativnog mehaničkog priraštaja. I koliko god se može smatrati da su procesi napuštanja pojedinih područja manje pogodnih za život, kao što je slučaj sa nekim planinskim predelima na primer, normalna i uobičajena razvojna pojava, to se nikako ne može prihvatiti za sva područja koja su zahvaćena depopulacijom. Posebno je nepovoljno što kada nedovoljno rađanje i emigraciona kretanja istovremeno postoje na jednom području oni jedno drugo dalje podstiču i ubrzavaju.

Depopulacija i izrazito starenje stanovništva otuda na opštinskom nivou predstavljaju realan razvojni problem danas za veliki broj opština na niskonatalitetnim područjima. Oni se pre svega ogledaju u nedostatku radne snage i njenom starenju, daljem zaostajanju u pogledu razvoja, ali i čitavom društvenom zamiranju.

S druge strane, iako na teorijskom nivou postoje dileme u pogledu intenziteta negativnog uticaja **brzog rasta stanovništva** na privredna kretanja, a na empirijskom nivou taj uticaj nije jednostavno izolovati i dokazati, činjenica je da je veliki broj nerazvijenih zemalja sa visokim stopama rasta stanovništva smatra ovaj problem dovoljno ozbiljnim i vodi odgovarajuću populacionu politiku. Ako usvojimo definiciju Svetske banke da rast stanovništva ugrožava privredni razvoj ukoliko prelazi stopu od 2% prosečno godišnje³, onda možemo da smatramo da je brz populacioni rast predstavljao prepreku za privredni rast pa i modernizaciju društva na visokonatalitetnim područjima u Srbiji.

Negativne ekonomske posledice ogledale su se u nemogućnosti da se obezbedi dovoljno kapitala za zapošljavanje radne snage koja se brzo povećavala, pa je veliki deo radne snage ostajao u poljoprivredi i nedovoljno zaposlen. U uslovima nedostatka kapitala, čija je ponuda neelastična ovakva demografska kretanja usporavaju stopu povećanja radne snage u visokoproduktivnim sektorima ekonomije. Konkurencija između širenja i produbljivanja kapitala onemogućava apsorpciju radne snage koja se relativno brzo uvećava i umesto da učestvuje u proizvodnji ostaje nezaposlena ili lažno zaposlena u poljoprivredi i neformalnim sektorima ekonomije.

Takođe, brz rast stanovništva i naročito rast mladih generacija uslovljavali su potrebu da stalno rastu izdvajanja za školstvo i zdravstvo. Značajan porast izdataka na obrazovanje i zdravstvo u ovakvim uslovima može se izbeći jedino na račun smanjenja kvaliteta, uz ozbiljne dugoročne posledice.

Imajući u vidu fenomen demografske inercije i samim tim činjenicu da se posledice aktuelnih promena u punoj meri ostvaruju tek sa vremenskim pomakom, reagovanje društva danas na populacione probleme može dati rezultate tek u relativno udaljenoj budućnosti. U tom kontekstu od posebne je važnosti sagledati demografske perspektive. Kakve su **posledice** odsustva politike u oblasti obnavljanja stanovništva **u budućnosti** sa ovakvim demografskim nasleđem iz prošlosti?

Ako pokušamo da sagledamo posledice sa kojima će se suočiti buduće generacije u Srbiji, na osnovu projekcija stanovništva koje su izrađene poslednjih godina, iako nema pune saglasnosti o veličini problema, može se sa sigurnošću tvrditi da će se na duži rok posmatrano niskonatalitetna područja suočiti sa depopulacijom i starenjem stanovništva.

Sa razvojnog aspekta se u tom kontekstu kao osnovna postavljaju pitanja ne toliko smanjenja broja stanovnika, već demografskog starenja, kao neminovne posledice depopulacije koja nastaje u uslovima smanjenja rađanja. A sa stanovišta održivog razvoja postavlja se pitanje da li će buduće generacije moći da izdrže teret koji nameće starenje stanovništva u domenu zdravstva, obezbeđenja sredstava za penzije, pa i u domenu socijalne zaštite u celini. Iako u drugom planu, i sa manje izvesnosti u pogledu negativne konotacije mogu se razmatrati i posledice u domenu radne snage, koja će takođe stariti u nepoljoprivrednim delatnostima, što u kontekstu modernog tehnološkog razvoja može usloviti određene probleme vezane za produktivnost, adaptibilnost, mobilnost, a samim tim i strukturno posmatrano nedostatak radne snage.

Sa druge strane, međutim, ukoliko depopulacija bude na nivou koji znači gubitak blizu jedne trećine sadašnje populacije u Centralnoj Srbiji i Vojvodini, dilema intervencija ili ne dobija

³ "World Development Report 1984", Oxford University Press, 1984., str. 79.

novu dimenziju, koja nikako ne može da uključi samo ekonomske posledice. A i sa stanovišta ekonomije otvoreno je pitanje da li depopulacija ovih razmera može da ostane bez negativnih posledica, nezavisno od otvorenosti zemlje i uključenosti u međunarodnu ekonomiju, sve većeg značaja kvalitativnih faktora razvoja, posebno znanja i tehnologije, institucionalnih prilagođavanja, bolje organizacije rada i dr.

Pri tom posebno treba posebno naglasiti da su hipoteze korišćene u ovim projekcijama umerene, pogotovu ako imamo u vidu izuzetno veliki pad fertiliteta u zemljama u tranziciji⁴ i očekivano ubrzanje ekonomske tranzicije u Srbiji.

Za visokonatalitetna područja na kojima se bez izuzetka može očekivati dalji porast broja stanovnika, upkos smanjenja stopa fertiliteta i emigracije, kao najznačajnije posledice sa razvojnog aspekta mogu se izdvojiti i dalje brz porast radne snage i ograničenja koja se mogu javiti u pogledu njenog efikasnog angažovanja, pritisci na fondove zdravstva i obrazovanja, pritisci na prostor, neobnovljive resurse, pojačanu poluciju i degradaciju životne sredine.

Pri tom i za jednu i za drugu vrstu posledica možemo se složiti da se one možda i neće javiti u apsolutnom izrazu, već u relativnom, u smislu da bi ublažavanjem ekstremnih kretanja razvoj bio brži.

Tabela 6: Broj stanovnika (u hiljadama) i prosečna godišnja stopa rasta (u %)

	Centralna Srbija		Vojvodina		Kosovo i Metohija		Srbija	
	broj	rast	broj	rast	broj	rast	broj	rast
1953	4458		1713		808		6979	
1991	5809	0.7	2014	0.4	1956	2.4	9779	0,9
2050	4109	-0.6	1416	-0.6	3642	1.1	9167	-0,1

Napomena: Projekcije na osnovu Gordana Matković "Demografska budućnost i populaciona politika"

"Osnovi populacione politike: ciljevi, institucije, mere" Srpska akademija nauka i umetnosti, Demografski zbornik, Beograd 1997. str. 41-56.

Tabela 7. Broj i udeo starih lica i indeks starenja 1991. i 2050. (u hiljadama i %)

	Centralna Srbija		Vojvodina		Kosovo i Metohija		Srbija	
	1991	2050	1991	2050	1991	2050	1991	2050
broj 60+	1048	1421	368	489	137	744	1552	2654
udeo 60+	18,0	34,6	18,3	34,5	7,0	20,4	15,9	27,1
broj 75+	223	477	87	159	34	205	344	841
udeo 75+	3,8	11,6	4,3	11,2	1,7	5,6	3,5	9,2
indeks starenja	95,2	322,9	95,1	321,4	18,7	106,5	68,7	219,4

Napomena: Projekcije na osnovu Gordana Matković "Demografska budućnost i populaciona politika"

"Osnovi populacione politike: ciljevi, institucije, mere" Srpska akademija nauka i umetnosti, Demografski zbornik, Beograd 1997. str. 41-56.

⁴ Stope ukupnog fertiliteta u zemljama u tranziciji tokom devedestih godina su se dramatično smanjile. Sa izuzetkom Mađarske na početku devedesetih godina sve ove zemlje su beležile stope ukupnog fertiliteta iznad ili na nivou proste reprodukcije stanovništva. U 1997. godini stopa ukupnog fertiliteta u Češkoj je iznosila 1,17, u Slovačkoj 1,43, u Poljskoj 1,50, u Mađarskoj 1,38, u Bugarskoj 1,09, u Rumuniji 1,32, u Belarusiji 1,23, u Rusiji 1,23, u Ukrajini 1,30 ... (izvor: UNICEF "Women in Transition" 1999. str. 116)

Imajući u vidu činjenicu da se demografske razlike u Srbiji ne vezuju samo za pojedina područja već razlike postoje u reproduktivnom ponašanju pojedinih etničkih grupa neekonomske posledice se mogu razmatrati počev od onih koje se tiču opstanka pojedinih naroda i njihove vitalnosti (Srbi i Mađari na primer), pa do promene odnosa "snaga" između različitih etničkih grupa unutar zemlje.

Demografske činjenice i posledice demografskih kretanja, kako one koje se već danas uočavaju, tako i one sa kojima će se društvo suočiti u budućnosti, ne dozvoljavaju ravnodušnost društva i države. Ravnodušnost se posebno ne može tolerisati kada su u pitanju niskonatalitetna područja, s obzirom da na visokonatalitetnim postoji jasan trend smanjenja fertiliteta, tj. kretanja u odgovarajućem pravcu. Kao naredna pitanja se stoga postavljaju: kako da se deluje, sa kojim sredstvima i kakvi se efekti mogu očekivati. Samo ako se na ova pitanja ne mogu dobiti zadovoljavajući odgovori, intervencija se može dovesti u pitanje.

II ČINIOCI PLODNOSTI STANOVNIŠTVA

Uvod

Demografske promene na današnjem prostoru Republike Srbije, uključujući i one u reproduktivnoj sferi, započete su krajem XIX veka. Prema raspoloživim podacima i izvršenim procenama, opadanje plodnosti stanovništva⁵ javilo se devedesetih godina prošlog veka, i to u središnjoj Srbiji i Vojvodini, a znatno kasnije, početkom šezdesetih godina ovog veka, ono se proširilo i na Kosovo i Metohiju. Promene u plodnosti stanovništva su nastajale i širile se pod uticajem modernog razvoja u društvu i privredi, stim što je njihov tok bio pod uticajem i istorijskog nasleđa i posebnih događaja, pre svega ratova. Otuda važna osobina promena u reproduktivnoj sferi je njihovo spontano nastajanje u kvalitativno novim društvenim uslovima. Međutim, ma koliko ove promene bile zakonite, one se ne javljaju u univerzalnoj formi, jer je vreme njihove pojave i njihov intenzitet ne retko pod uticajem i činioca druge vrste, pre svih kulturnih, psiholoških i političkih. Istraživački rezultati u ovom smislu otkrivaju da su u najvećem delu Srbije promene u reproduktivnom ponašanju stanovništva sledile razvojne procese, u drugim delovima republike one su prethodile razvoju, a u trećem su se javile sa kraćim ili dužim zakašnjenjem koje traje sve do naših dana. Ove i druge razlike govore o visokom stepenu složenosti determinističke osnove plodnosti stanovništva u Srbiji, koju karakterišu brojni činioci i njihova različita konstelacija i delovanje u prostoru i vremenu. Usled razlika u kretanju plodnosti stanovništva na i u okviru velikih područja u Srbiji, kao i razlika u intenzitetu promena i drugih njihovih osobina, već se duže vremena u republici suočavamo sa tri tipa plodnosti stanovništva: prvi predstavlja niska i nedovoljna plodnost, drugi je tranzicioni i prelazni a treći visoka i preobilna plodnost stanovništva. U radu su izloženi činioci prvog i trećeg tipa, jer su osnovni i oba neposredno ili potencijalno ugrožavaju harmoničan demografski razvitak, time što prouzrokuju depopulaciju odnosno brz rast stanovništva.

Činioci niske plodnosti stanovništva

Smanjenje plodnosti stanovništva u Srbiji, kao što je to bio slučaj i u drugim zemljama, pokrenuo je moderan razvoj. Prve i najvažnije uticaje izvršile su promene u privredi, sa širenjem zanatstva, a kasnije i industrijske proizvodnje. Među poznatim sadržajima nastalim u ekonomskoj sferi i njenim posredstvom u ostalim oblastima čovekovog života i rada, na početak promena u reproduktivnom ponašanju stanovništva odlučujući su uticali sledeći procesi:

- razvitak **zaposlenosti**, uključujući i ženske radne snage, uz smanjenje i kasnije eliminaciju dečjeg rada;
- porast **prostorne pokretljivosti** stanovništva i gradske naseljenosti;
- pojava **socijalne mobilnosti**;
- širenje **pismenosti i obrazovanja**; i
- pojava **institucionalnog zdravstva**, a sa njim smanjenje smrtnosti stanovništva, posebno odojčadi i male dece.

Sa nastalim promenama u razvitku društva menjali su se i čovek kao jedinka i porodica kao društvena institucija, što je ubrzalo proces tranzicije plodnosti stanovništva. U njenoj determinističkoj osnovi širio se krug činioca koji se nije odnosio samo na visinu reproduktivnih

⁵ Pod plodnošću stanovništva podrazumeva se rađanje dece u određenoj populaciji, posmatrano na agregatnom nivou. U našoj i stranoj literaturi koriste se još izrazi natalitet i fertilitet. Pojedini autori prave razliku između njih a drugi ih smatraju sinonimima, kada je reč o samoj pojavi i njenom opštem značenju. U ovom radu prihvaćeno je drugo rešenje.

normi, i na formiranje i postojanost bračnih zajednica, već i na pojavu tzv. strukturnih prepreka, koje sprečavaju odnosno odlažu ostvarivanje reproduktivnih i bračnih normi. Zahvaljujući ne samo ekonomskim i socijalnim činiocima, već i psihološkim, kulturnim, antropološkim, vrednosnim i drugim, tranzicija plodnosti stanovništva postajala je sve brža, da bi se sredinom pedesetih godina ovoga veka spustila ispod potreba prostog obnavljanja stanovništva u središnjoj Srbiji i Vojvodini. Pod uticajem jačanja tranzicionih faktora, plodnost stanovništva je nastavila da opada, a sekularni pad plodnosti, iniciran racionalnim i humanim razlozima, prerastao je u svoju suprotnost, preteći depopulacijom i njenim u krajnjoj liniji poraznim posledicama.

Nisku i nedovoljnu plodnost koja ne obezbeđuje prosto obnavljanje stanovništva, uslovljava veći broj činioca različite vrste. Jedna od njihovih osobina je da deluju združeno, u manjim ili većim grupama, što otežava utvrđivanje njihove pojedinačne važnosti, posebno bitne zbog izbora mera populacione politike. Sem toga, pojedini činioci nemaju ni približno istu važnost za celu populaciju. Vrednosno posmatrano, ona može da se kreće od neznatne do visoke za pojedine subpopulacije, u šta se takođe nije moglo ulaziti. Da bi se ovaj nedostatak unekoliko ublažio, posebno su razmotreni činioci koji se odnose na visinu reproduktivnih normi, na učešće stanovništva u reprodukciji i oni koji se pojavljuju kao neposredne prepreke u ostvarivanju reproduktivnih i bračnih normi.

U savremenim uslovima reproduktivne norme bračnih parova se formiraju i ostvaruju pod uticajem ekonomskih, socijalnih, antropoloških, psiholoških i drugih činilaca i to na način kako se oni prelamaju u svesti bračnih parova i pojedinaca, prvenstveno žena u braku ili izvan njega. Potrebno je na ovom mestu naglasiti da među njima nedostaje društvena komponenta. Reproductivne norme se formiraju bez ili bez dovoljnog poznavanja demografske situacije u zemlji, posebno njenih osobina i mogućih dugoročnih posledica u društvenim oblastima u kojima je uloga stanovništva nezamenljiva. Poruke ove vrste do skoro nisu upućivali ni država ni važne društvene institucije. U tom pogledu izdvaja se jedan broj zdravstvenih i društvenih organizacija, mada njihovi programi nisu bili dovoljno široki, niti su intenzivno sprovedeni. U poslednje vreme, državni organi su preduzeli više inicijativa, što ukoliko se one prošire i postanu stalna praksa, mogu predstavljati važnu promenu u ovom smislu. Ukoliko, pak, započeta inicijativa ne preraste u snažnu i dugoročnu aktivnost, reproduktivne norme će nastaviti da se formiraju spontano, bez svesti o društvenoj važnosti obnavljanja stanovništva.

Emotivna komponenta ima jedinstveno mesto među činiocima reproduktivnih normi. Ona je zasnovana na roditeljskoj, posebno materinskoj, ljubavi i instinktu prema sopstvenom porodu, dopunjenim svešću o vrednosti dece kao nezamenljivom životnom sadržaju jedinke i bračnog para. Iskustvo je pokazalo da je ovaj činilac jedini pozitivan među svima koji deluju u reproduktivnoj sferi a svih drugih ograničavajući. Ova osobina činilaca je potvrđena u rezultatima anketnih istraživanja, prema kojima su stavovi žena o idealnom broju dece viši od stavova o željenom broju dece, a ovi od ostvarenog broja. Očigledno obe grupe činilaca imaju podjednako važno mesto u determinističkoj osnovi niske plodnosti, nezavisno od njihove različite uloge u formiranju i ostvarivanju reproduktivnih normi.

Činioci koji ograničavajuće deluju na visinu reproduktivnih normi i njihovo ostvarivanje su brojni i različiti. Široka lepeza ove grupe činilaca, koja se tiče ličnog i društvenog života i muškarca i žene, obezbeđuje njihovo prisustvo u svim socijalnim slojevima, bilo da se formiraju prema obrazovanju, profesionalnom radu, materijalnom položaju, socijalnom poreklu ili kojem drugom kriterijumu. Sem toga, ova grupa deluje udruženo kao skup činilaca. Upravo zbog njihove brojnosti i osobina, nije moguće govoriti o pojedinačnoj važnosti svakog od njih, bilo

kada je reč o reproduktivnim normama ili njihovom ostvarivanju, utoliko pre što među činilcima postoji manja ili veća korelativna veza.

Iz istih razloga važnost pojedinih činilaca nije mogla da se uzme u obzir pri određivanju redosleda njihovog pojedinačnog razmatranja koje sledi, već su oni navedeni po nekom od obeležja koja ih povezuju. Potrebno je još naglasiti da su izloženi samo najkarakterističniji elementi svakog od činilaca, što je u saglasnosti sa ciljevima ovog rada.

Obrazovanje je u uslovima intenzivnog širenja i podizanja stepena školovanja, posebno među mladim generacijama ženskog stanovništva, dobilo nov kvalitet kao činilac plodnosti. Ono je omogućilo prihvatanje novog sistema vrednosti i normi ponašanja, kao i otvaranje prema novim sadržajima života. Time je stvoren preduslov za učešće obrazovanih generacija u mnogim aktivnostima u privatnom i javnom životu modernog vremena.

Zaposlenost, kao i drugi vidovi ekonomske aktivnosti, takođe je u savremeno vreme dobilo nov kvalitet kao činilac plodnosti. Ono je sa jedne strane, omogućilo veću samostalnost žene i podstaklo ambicije izvan porodičnog kruga, a sa druge dodatno, najčešće u velikoj meri, opteretilo je njen položaj u porodici.

Status žene je dobio nova obeležja karakteristična za savremeno doba. Među njima skreću pažnju, istovremeno i osamostaljivanje i umnožavanje obaveza u porodici i van nje. Ona su doprinela formiranju niskih reproduktivnih normi i posebno njihovom neostvarivanju, bilo da je reč o profesionalno afirmisanim ženama ili o ženama preopterećenim i zagubljenim u svakodnevnici.

Emancipacija je, zajedno sa obrazovanjem, pokrenula procese koji podstiču nastajanje i širenje individualizma, aspiracija i drugih pratećih pojava, karakterističnih za moderna vremena.

Individualizam je došao do potpunijeg izražaja tek u modernom vremenu, koje je, pored ostalog omogućilo lični izbor nasuprot naglašeno opštem i uniformnom.

Aspiracije su prateća pojava, između ostalog, porasta obrazovanja i životnog standarda. One se javljaju bilo na nivou pojedinca ili porodice i podstiču i intenziviraju nove ciljeve u intelektualnom ili/i profesionalnom životu jedinice, uključujući i one koje se tiču materijalne sfere.

Kvalitet obrazovanja dece kao porodični cilj često se ostvaruje u graničnim uslovima, pogotovo njegove materijalne komponente. On pretpostavlja angažovanje i odricanje u ličnom i materijalnom životu, uključujući i neostvarivanje prihvaćenih reproduktivnih normi.

Materijalistička svest, sa potrošačkom psihologijom kao njenim izrazitim predstavnikom, važna je osobina jednog dela savremenog društva. U slučajevima u kojima je postala kriterijum ličnog uspeha i zadovoljstva, ona potiskuje ili radikalno slabi elementarne humane vrednosti, u koje nesumnjivo spada i učešće u reprodukciji stanovništva.

Hedonizam, kao i materijalistička svest ima slično mesto u sferi reprodukcije stanovništva, s tim što njegovi teži oblici deluju još poraznije.

Psihološko opterećenje, posebno uključujući razne vrste strahova, nastalih u makro okruženju ili pod uticajem globalnih društvenih pojava, ne može da izbegne nijedno savremeno društvo.

Ono vrši razne uticaje na stavove i ponašanje pojedinaca i bračnih parova, uključujući i one koje se tiču ostvarivanja reproduktivnih normi.

Ugledanje, kao imanentna čovekova osobina, oslanja se na stavove i ponašanje pojedinaca i grupa. U našim uslovima ovaj fenomen je u oblasti reprodukcije stanovništva posebno došao do izražaja u vreme intenzivnog razdoblja društvene tranzicije i širenja modernih shvatanja o sadržajima ličnog života i normama o maloj porodici.

Razudjenost ličnog života prisutna je više nego ikada u savremenim uslovima. Lični sadržaji u porodici, u okviru profesionalnog rada i oni u privatnoj sferi, pogotovo ukoliko su intenzivni i tiču se oba supružnika, potencijalno su inkompatibilni sa većim brojem dece u porodici.

Klima u porodici i/ili društvu, nepovoljna, neizvesna ili nestabilna, pogotovo ukoliko dugo traje, širi defetizam i skepticizam. Kao takva ona utiče na visinu reproduktivnih normi, odlaganje njihovog ostvarivanja i korigovanje predhodno usvojenih stavova.

Status dece u savremenoj porodici je bitno izmenjen u odnosu na njihov položaj u predindustrijskom društvu. Deca nisu više deo radne snage, pogotovo ne u urbanoj i razvijenoj seoskoj sredini i ne predstavljaju sigurnost u starosti. Ona i dalje imaju visoko mesto u porodici, s tim što se njihova vrednost oslanja pre svega na unutrašnje potrebe roditelja. Sem toga radikalno su promenjeni uslovi njihovog podizanja, vaspitanja i školovanja, koji predpostavljaju brojne obaveze i odgovornosti.

Troškovi podizanja i školovanja dece su visoki i apsolutno i relativno. Mada je jedan deo ovih troškova podruštvljen, oni su manji ili veći problem za veliki broj porodica, pogotovo za one gradskog tipa, sa jednim izvorom prihoda, uz to često nestabilnim. Sem toga oni dugo traju i vremenom se povećavaju.

Smrtnost odojčadi i male dece dostigao je nizak nivo u savremenom društvu, što je omogućilo da se sa malim rizikom ostvare prihvaćene niske reproduktivne norme.

Pored razmotrenih svakako postoje i drugi činioci niske plodnosti stanovništva, pogotovo oni iz psihološke sfere. O njima ne postoji ili ne u dovoljnoj meri istraživačko iskustvo, te otuda nisu mogli biti uključenu u ovaj rad.

Brak kao društvena institucija, u okviru koje se ostvaruje biološka reprodukcija, predstavlja važnu temu pri razmatranju činioca niske plodnosti stanovništva. Kao socijalni fenomen, brak i druge pojave vezane za njegovo konstituisanje i trajanje, pod jakim su uticajem većeg broja raznih činioca. Njihov okvir čini savremen način života i socijalni i ekonomski uslovi, u kojima osobine moderne kulture potiskuju tradicionalne forme i sadržaje. U savremenim uslovima na bračne varijable posebno deluje **individualizam, sloboda ličnosti, ravnopravnost među polovima, prebračna kohabitacija i pojava alternativnih oblika u zajedničkom životu muškarca i žene**. Oni i drugi činioci uticali su na promene gotovo svih bračnih varijabli, koje su veoma važne za reprodukciju stanovništva u celini. Među njima su porast godina starosti oba partnera pri sklapanju bračne zajednice, porast broja razvedenih brakova i incidencije neudatih i neoženjenih. Pod njihovim neposrednim uticajem brak je manje univerzalan, stupanje u brak kasnije, razvodi češći, ponovo zasnivanje bračne zajednice ređe i kraćeg trajanja, a alternativne forme zajedništva muškarca i žene sve brojnije i dužeg trajanja. Otuda su bračne varijable postale važni uzroci niske i nedovoljne plodnosti stanovništva.

Na ostvarivanje reproduktivnih normi i formiranje porodice u modernom vremenu javila su se razna ograničenja. Ove tzv. strukturne prepreke najčešće imaju socijalne i ekonomske sadržaje ili se tiču ličnog života pojedinca, bilo da je reč o društvenoj krizi i porastu nezaposlenosti, oskudici stanova i drugih nesigurnosti različite vrste koji je prate ili nastanku nejasne i neizgledne perspektive, kao što je bolest jednog od bračnih partnera, loši odnosi u braku i slično. U takvim društvenim i ličnim okolnostima, odlaganje rađanja ili promena prihvaćenih reproduktivnih normi je njihova prateća pojava, a ukoliko dobije šire razmere i važan uzrok niske plodnosti stanovništva i nedovoljnog rađanja.

Strukturne prepreke su bile i ostale česta pojava a u pojedinim periodima i važan činilac nedovoljnog rađanja u našoj zemlji. To se posebno odnosi na poslednjih desetak godina, zbog poznatih događaja u/i prema našoj zemlji. Strukturne prepreke će, najverovatnije zbog jednih ili drugih razloga postojati i u neposrednoj budućnosti i predstavljati važnu varijablu niske plodnosti stanovništva.

Prelazeći na osobine činilaca suočavamo se sa složenim fenomenom, čija je važnost nesporna za razumevanje prirode determinističke osnove niske plodnosti stanovništva. Nažalost sistematska proučavanja osobina nisu vršena, pa ćemo na ovom mestu izložiti samo osnovne teze, kako bi skrenuli pažnju na važnost ovog pitanja.

Osobine činilaca niskih reproduktivnih normi govore o njihovoj raznovrsnosti, međuzavisnosti, udruženom delovanju, dubokoj uslovljenosti, dugom trajanju svakog od njih i odsustvu društvene komponente u smislu njenog uticaja u prilog rađanja putem mera politike. Pojedine od navedenih osobina razumljive su same po sebi a druge su izraz dijalektičnih zakonitosti. Po našem mišljenju među njima posebnu pažnju zaslužuju osobine o uslovljenosti i dugoročnosti činilaca niskih reproduktivnih normi kao i "osobena" osobina, ako se tako može nazvati izostajanje organizovane društvene akcije u sferi humane reprodukcije.

Uslovljenost niskih reproduktivnih normi je duboka i duguje se činiocima koji su imanentni savremenoj civilizaciji. Među njima su individualizam, aspiracije, materijalistička svest, razuđenost ličnog života, psihološka opterećenja i drugi. Ova grupa činilaca je nastala pod uticajem uslova modernog vremena, načina života i odabranih ličnih ciljeva. Njih je teško oslabiti, još teže radikalno menjati, pa samim tim i njihove efekte u sferi biološke reprodukcije stanovništva.

Činioci niskih reproduktivnih normi ili većina njih pripadaju kategoriji dugoročnih pojava. Ova osobina je direktno povezana sa osobinom o uslovljenosti, sa kojom je u visokoj korelacionoj vezi. Otuda i ova osobina zaslužuje veliku pažnju pri traženju rešenja koja vode promenama u determinističkoj osnovi nedovoljne plodnosti stanovništva.

Odsustvo društvene komponente u procesu formiranja reproduktivnih normi je nov fenomen, posmatran sa istorijske tačke gledišta. Jer, tokom dugog vremenskog razdoblja čovekovog postojanja, sve do industrijske ere, ljudska zajednica je uspešno sprovodila stav o neophodnosti održavanja visokih reproduktivnih normi, kao osnovnom uslovu njenog biološkog opstanka⁶. Danas, u radikalno izmenjenim društvenim uslovima, uključujući i demografske, društvo u

⁶ Sva društva u preindustrijskoj eri smišljeno su pripremljena da obezbede potreban broj dece; njihove religiozne doktrine, moralni kodeksi, zakoni, obrazovanje, običaji, ženidbene navike i porodična organizacija su upravljani ka održavanju visoke plodnosti stanovništva (Frank Notestein, *Population - The Long View*, Chicago, 1945).

celini i njegove brojne zajednice nisu našle rešenje za savremene demografske probleme. I pored pokušaja, uglavnom parcijalnih i po pravilu sporadičnih, problem stanovništva je ostao otvoren.

Bračne varijable dele osobine reproduktivnih normi, ali ne i u celini. Na upadljivu razliku ukazuje donošenje odluke o ulasku u bračnu zajednicu, odnosno izlasku iz nje. Ona pripada svakom od partnera kao jedinki i visoko je autonomna. Otuda su uticaji sredine, uključujući i užu porodicu, sasvim oslabili, pogotovo u poređenju sa vremenom koje je pripadalo tradicionalnoj kulturi.

Osobine strukturnih prepreka imaju posebne karakteristike. One se tiču širih socijalnih a posebno ekonomskih uslova. Sem toga, po pravilu su kraćeg trajanja, i što je takođe važno, neke od njih, kao što su nezaposlenost ili nedostatak stana, otklanjaju se ili ublažavaju uz neposrednu pomoć porodice i/ili društvene zajednice. Na drugoj strani, njihovo dugo trajanje predstavlja ozbiljnu prepreku učešću stanovništva u biološkoj reprodukciji.

Nedovoljno rađanje, povremeno udruženo sa emigracionim faktorom, prouzrokovalo je početak depopulacije u središnjoj Srbiji i Vojvodini početkom devedesetih godina. Priroda depopulacije kao fenomena i starenje stanovništva koje je prati, čini obe pojave destruktivnim, jer pre ili kasnije one počinju da ugrožavaju brojne vitalne društvene procese u kojima je prisutan demografski faktor. Imajući u vidu osobine činilaca niske plodnosti stanovništva, ne može se u nepromenjenim uslovima očekivati spontana rehabilitacija rađanja, pa samim tim ni spontano povlačenje depopulacije. Otuda je populaciona politika sasvim jasna potreba. Na ovom mestu treba podsetiti da je potreba za uvođenjem populacione politike sasvim određeno zahtevana, počev od ranih pedesetih godina⁷, pa do brojnih isticanja neophodnosti njenog uvođenja u istraživačkim radovima, na naučnim skupovima, u političkim dokumentima, pa do institucionalnog obraćanja javnosti.

Iskustva evropskih zemalja govore da se populaciona politika nužno suočava sa determinističkom osnovom niske plodnosti i osobinama njenih činilaca. Otuda nam izgleda neohodno da na ovom mestu skrenemo pažnju na ovaj fenomen i ukažemo na neka od pitanja, za koja pretpostavljamo da to zaslužuju, pogotovo u fazi izrade, razmatranja i donošenja mera u prilog rađanja, kao i ocena o njenim mogućim efektima.

Priroda činilaca niske plodnosti stanovništva a posebno onih koje karakteriše duboka uslovljenost i dugoročnost, a to je slučaj sa većinom činilaca, je takva da ostavlja malo prostora za uticaje pronatalističke politike. Naša iskustva u tom pogledu ne postoje, a strana u manjoj ili većoj meri potvrđuju gornju tezu, s tim što se pozitivni rezultati svode na zaustavljanje daljeg opadanja stope rađanja ili na njihov kratkoročni porast. Otvoreno je, međutim, pitanje i nedovoljno jasno da li bi naša cela populacija ostala nedovoljno aktivna ili čak i pasivna prema pronatalističkim merama ili među stanovništvom postoje razlike u tom smislu. Razlike po prirodi stvari uvek postoje, i mada nepoznate, čini se da se mogu pretpostaviti, s obzirom da je naša populacija diferencirana u više pravaca, a posebno u socijalnom, ekonomskom i obrazovnom pogledu. Ukoliko bi istraživanja pokazala da su one dovoljno velike, mogli bi se očekivati pozitivni uticaji populacione politike, posebno onih koji se tiču mera o porastu visine reproduktivnih normi i o njihovom ostvarivanju.

⁷ Dragoljub Tasić, *Uvod u knjigu VII rezultata popisa stanovništva 1948 godine*, Savezni zavod za statistiku, Beograd, 1952 i Miloš Macura "Tri osnovna pitanja budućeg razvoja našeg stanovništva", *Naša stvarnost*, broj 11-12, 1956.

Bračne varijable niske plodnosti stanovništva su takve prirode da ostavljaju još manje prostora za pozitivne uticaje populacione politike. Ovo se mišljenje oslanja na nalaze o uslovljenosti bračnih varijabli (posebno na uzroke o porastu razvoda i o širenju alternativnih formi zajedništva muškarca i žene) a ne na rezultate politike, koje ni kod nas ni u drugim razvijenim zemljama nije bilo, ukoliko se izuzmu sporadični pokušaji koji su ostali bez pozitivnih rezultata.

Na drugoj strani, među činocima niske plodnosti stanovništva nalazi se grupa koju čine strukturne prepreke. Imajući u vidu osobine ove grupe činilaca, ona je otvorena za populacionu politiku, u punom smislu te reči. Strukturne prepreke se posebno javljaju pri razmatranju odluke o stupanju u bračnu zajednicu i ostvarivanju usvojenih reproduktivnih normi, te ukoliko bi se efikasno otklanjale, problem nedovoljnog rađanja bio bi znatno ublažen. Sem toga, otklanjanje strukturnih prepreka bi moglo imati i dodatne efekte u širenju shvatanja o važnosti reprodukcije stanovništva i njenog ostvarivanja na nivou društvenih potreba. Međutim, potrebno je imati u vidu da su prepreke najveće u kriznim vremenima, kada su i uslovi za njihovo otklanjanje najmanje povoljni.

Izložena razmatranja bi bila nepotpuna ukoliko ne bi naglasili da je jedan od zajedničkih osobina činilaca niske plodnosti njihovo delovanje isključivo ili gotovo isključivo sa gledišta pojedinca ili bračnog para, koji ne poznaju ili ne uzimaju u obzir društvene potrebe reprodukcije stanovništva. U pitanju su lični stavovi učesnika u reprodukciji, proistekli iz mikro sfere, u kojoj dominiraju individualizam, aspiracije, materijalistička svest i drugi napred navedeni činoci. Bez sumnje je da se ne sme dovesti u pitanje sloboda pojedinca odnosno bračnog para da sami izaberu način života, uključujući i deo povezan sa učešćem u reprodukciji i veličinom porodice. Međutim u savremenim uslovima postojanja depopulacionih tendencija, očigledno je da u slobodnom ponašanju pojedinca u reproduktivnoj sferi nedostaje poseban kvalitet o uvažavanju potreba društvene zajednice. Suočavajući se sa ovim prevashodno etičkim pitanjem, nedovoljno rađanje je, pre svega, problem nepostojanja reproduktivne svesti u društvu kao celini. Bez uvažavanja znanja o uzrocima i posledicama nedovoljnog rađanja nije moguće govoriti o savesti i odgovornosti učesnika u reprodukciji stanovništva, a samim tim se ne može očekivati ni dugoročno rešenje problema nedovoljnog rađanja.

Pitanje formiranja reproduktivne svesti je složeno i višestruko osetljivo pitanje, u koje se ne možemo upuštati u ovom radu. Međutim, potrebno je naglasiti da od izgleda njenog nastajanja umnogome zavise ocene o mogućem rešenju problema nedovoljnog rađanja sa kojima se suočavamo. Alternative su korenite promene u sistemu vrednosti ili neki novi tip populacione politike. Valja, međutim, imati u vidu da se o novom sistemu vrednosti ne može određeno govoriti, koji je između ostalog zakonito dugoročan proces, a takođe ni o novom tipu populacione politike, imajući u vidu dosadašnja iskustva o njenoj primeni u razvijenom delu sveta. Međutim, populaciona politika ostaje važna alternativa, s tim što bi je trebalo što pre uvesti, sistematski i kritički pratiti efikasnost pojedinih mera i konstantno proučavati i tragati za novim merama, koje imaju izgleda da povećaju njenu efikasnost.

Na kraju ove teme ilustrovaćemo veličinu problema nedovoljnog rađanja prikazom tri hipotetička modela o raspodeli žena prema broju živorođene dece, neophodnom da se obezbedi prosto obnavljanje stanovništva. Pored podataka o modelima, u donjoj tabeli poređenja radi, prikazana je ista vrsta podataka za središnju Srbiju i Vojvodinu prema rezultatima popisa stanovništva 1991. godine.

Podaci popisa 1991 za žene rođene 1947-1951.	Raspodela žena prema broju živorođene dece (u%)								Prosečan broj dece na 1 ženu
	0	1	2	3	4	5	6	7*	

centralna Srbija	8,2	21,1	57,5	8,8	2,0	0,7	0,3	1,4	1,88
Vojvodina	8,0	20,7	57,5	9,3	2,0	0,6	0,2	1,7	1,91
Hipotetički modeli									
A	10	20	50		10	10			2,10
B	15	25	40			10	10		2,15
C	20	30	35					15	2,05

*Podaci se odnose na sedmoro i više dece

Primeri sadržani u hipotetičkim modelima pokazuju da dostizanje nivoa prostog obnavljanja stanovništva neće biti ni malo jednostavno. Pri tom se imaju u vidu znanja o uslovljenosti niske plodnosti stanovništva i o aktuelnom reproduktivnom ponašanju stanovništva, ilustrovano podacima popisa stanovništva 1991 godine za središnju Srbiju i Vojvodinu. Da bi se ostvarilo prosto obnavljanje stanovništva, naglasak u reprodukciji će morati da bude na deci višeg reda rađanja i to utoliko veći što sociološki sterilitet i norme o rađanju jednog deteta budu raspostranjeniji. Oni posebno otkrivaju važnost visine udela žena bez dece i sa jednim detetom. Ukoliko se ovi udeli budu povećali u odnosu na njihov nivo registrovan u 1991. godini, teško je očekivati da se prosto obnavljanje stanovništva može uopšte dostići, jer su zahtevi modela B i C izuzetno visoki i po svemu sudeći nedostižni.

Činioci visoke plodnosti stanovništva

Visoka plodnost se prostire na Kosovu i Metohiji i u nekoliko opština na jugu središnje Srbije. Stanovništvo ovih područja čine Albanci i druge etničke zajednice, uglavnom muslimanske veroispovesti. Potrebno je naglasiti da populacija sa visokom plodnošću nije mogla biti identifikovana kao posebna celina, ni u prostornom smislu, jer je prisutna u manjoj ili većoj meri širom Kosova i Metohije i pomenutih opština u središnjoj Srbiji, niti je bilo uslova da se utvrdi njen broj. Međutim, na osnovu rezultata popisa stanovništva 1981. godine, sa visokim stepenom sigurnosti može se pretpostaviti da je najmanje 60% populacije žena Kosova i Metohije na kraju reproduktivnog perioda pripadalo kategoriji sa visokom plodnošću⁸.

Činioci visoke plodnosti stanovništva su brojni i, različite su vrste, među kojima dominiraju ekonomski, socijalni i kulturni, karakteristični za nerazvijene i sredine u razvoju. Treba takođe naglasiti da ova kategorija stanovništva nije bila izvan uticaja modernog razvoja. Ovaj uticaj je nesumnjivo postojao, ali je bio slabijeg intenziteta i kasnije se javio. Dokazi o uticaju modernog razvoja su porast životnog standarda, počev od sedamdesetih godina, rano i brzo širenje osnovnog školovanja i pad mortaliteta stanovništva, uključujući i odojčad i malu decu. Uprkos uticajima u socijalnoj i ekonomskoj sferi, nastavljene su tendencije visoke plodnosti ili se sa zakašnjenjem javio početak njenog pada. Pojavu zaostajanja sugerišu nalazi istraživanja o vezi između stepena socio-ekonomskog razvoja i visine plodnosti koja je u 1981. godini bila upadljivo niža na Kosovu i Metohiji u odnosu na manje razvijene republike u bivšoj Jugoslaviji⁹.

Manja ili veća nesaglasnost između promena nastalih u ekonomskoj i socijalnoj sferi i onih u reproduktivnom ponašanju stanovništva je redovna pojava u savremenoj demografskoj istoriji

⁸ Prema rezultatima popisa stanovništva 1981. godine na Kosovu i Metohiji udeo žena sa 5 i više dece starih 35-39, 40-44 i 45-49 godina iznosio je 58,4%, 59,8%, i 61,5%. SZS "Stanovništvo i domaćinstva SR Jugoslavije", Beograd 1995., str. 69

⁹ Gordana Matković "Socio-ekonomski razvoj i tranzicija fertiliteta" u *Demografski problemi i populaciona politika na Kosovu i Metohiji*, Centar za demografska istraživanja Instituta društvenih nauka, Beograd, 1992, strana 51-52.

zemalja u razvoju. Ovu pojavu je Lorimer još u ranom periodu njenog nastanka, pripisao "kulturnoj inerciji", koja sputava racionalno prilagođavanje reproduktivnog ponašanja stanovništva realnim uslovima¹⁰.

Populacija koja je predmet ovog rada, kao uostalom populacija Kosova i Metohije kojoj ona najvećim delom pripada, nije izuzetak u ovom pogledu. Izuzetak je, međutim, što se odstupanje od pravila, pored kulturnih, treba pripisati i posebnim činiocima političke vrste, nastalih kao posledica pojave separatističkog pokreta, koji je u demografskom faktoru našao važno sredstvo za ostvarenje svojih ciljeva¹¹. Neposrednih istraživačkih dokaza u ovom smislu nema, niti ih je moglo biti sobzirom na društvene uslove u zemlji u sedamdesetim i osamdesetim godinama. Oni se, međutim, mogu posredno pretpostaviti u istupanju istraživača Albanaca na naučnim skupovima. Većina istraživača iz ove grupe se direktno ili indirektno suprostavljala mogućim uticajima na reproduktivno ponašanje stanovništva izvan kruga razvojnih činilaca. Pojedini među njima su zastupali mišljenje "da tokovi nataliteta stanovništva na Kosovu potpuno odgovaraju stepenu razvijenosti ovog područja"¹², drugi su brzom rastu stanovništva Kosova pripisivali pozitivna svojstva "jer ta demografska masa boljim organizovanjem u savremenim ekonomskim prilikama može predstavljati izvanredan i nezamenljiv ljudski resurs"¹³, treći su objašnjavali da je "racionalno ponašanje u reprodukciji stanovništva u interesu pripadnika svih naroda i narodnosti, ali je ono uslovljeno racionalnim ponašanjem u svim sferama društvenog i ekonomskog života"¹⁴. Sudeći po ovim stavovima koji nisu bili usamljeni odsustvo uticaja nataliteta na ekonomske i druge promene u razvojnoj sferi je normalna pojava, koja je mogla imati i svoje dobre strane. Međutim, oni jasno ilustruju stanje društvene svesti među intelektualnom elitom na Kosovu i Metohiji u osamdesetim godinama. Ona se razlikuje od tradicionalne društvene svesti u njenom klasičnom obliku, koja je prisutna kod stanovništva i inspirisana je tradicionalnim sistemom vrednosti. Društvena svest intelektualaca i političkih aktivista zastupnika separatističke ideje nastala je, kako je to istakao akademik Macura, pod uticajem šovinističke albanske ideologije, koja je na tradicionalističku osnovu dogradila etničku isključivost¹⁵.

U donjim redovima se navode najvažniji činioci visoke plodnosti stanovništva na visokonatalitenom području u našoj Republici. Tumačenja koja ih prate predstavljaju autorove ocene, usvojene na osnovu raspoloživih rezultata i nalaza dobijenih u istraživanjima ove pojave.

Ekonomski uslovi života i rada su ostali nezadovoljavajući za najveći deo populacije sa visokom plodnošću, uprkos promenama u sedamdesetim i osamdesetim godinama. Ostvaren ekonomski napredak ili nije bio dovoljan da pokrene tranziciju plodnosti celokupnog stanovništva ili su uticaji izostali zbog suprostavljanja konzervativnih i političkih faktora.

¹⁰ Frank Lorimer, *Culture and Human Fertility*, Unesco, Paris, 1954, strana 251.

¹¹ Mihajlo Marković, "Etnički osnovi populacione politike", referat podnet na naučnom skupu *Područja visokog priraštaja u Jugoslaviji*, Priština 1989, umnoženo, strana 10.

¹² Musa Limani, "Osobenost pada nataliteta na Kosovu", *Problem politike obnavljanja stanovništva u Srbiji*, Srpska akademija nauka i umetnosti, Demografski zbornik, knjiga I, Beograd, 1989, strana 178.

¹³ Rifat Bljaku "Obazrivija ocena pojedinih pojava", *Problem politike obnavljanja stanovništva u Srbiji*, Srpska akademija nauka i umetnosti, Demografski zbornik, knjiga I, Beograd, 1989, strana 266 i 267.

¹⁴ Aslan Puška "Faktori nataliteta i njihova kvalifikacija", *Problem politike obnavljanja stanovništva u Srbiji*, Srpska akademija nauka i umetnosti, Demografski zbornik, knjiga I, Beograd, 1989, strana 263.

¹⁵ Miloš Macura, "Aktuelna pitanja modernizacije razvitka stanovništva", referat podnet na naučnom skupu *Područja visokog priraštaja u Jugoslaviji*, Priština 1989, umnoženo, strana 19.

Obrazovanje stanovništva, prvenstveno osnovno, je znatno poboljšano kod mlađih generacija, uključujući i njen ženski deo. Međutim, njegovi uticaji u reproduktivnoj sferi su, takođe, bili manji od potencijalnih, iz istih razloga kao i u slučaju ekonomskog faktora.

Etnički činilac je najverovatnije jedan od ključnih koji konzervira tradicionalne vrednosti i kao takav suprostatvija se uticajima modernizacije. On je prisutan u svim oblastima porodičnog života a deluje prvenstveno posredstvom verovanja i običaja, uključujući i ustanovljena pravila običajnog prava. Otuda su pod njegovom kontrolom kao i porodičnih autoriteta, sve važne pojave koje se tiču reprodukcije stanovništva, bilo one o sklapanju braka ili visini reproduktivnih normi.

Konzervativna svest je svojevrsna sinteza etničkog i kulturnog. Ona je potencijalno prisutna u svim odlukama i aktivnostima, suprostatvija se savremenim evolutivnim pojavama i čuvar je tradicionalnog sistema vrednosti. U demografskoj sferi je važan činilac održavanja visokih reproduktivnih normi i njihovog ostvarivanja.

Religija kao nacionalna i kulturna institucija ima posebno mesto među činilcima visoke plodnosti. Osnova njenog delovanja su protivljenje doktrine Islama svakom ograničavanju rađanja i insistiranje na visokim reproduktivnim normama i njihovoj univerzalnosti. Koristeći svoj veliki autoritet hodže ne samo što se redovno obraćaju vernicima i govore im o zahtevima vere, već su i aktivni propagatori velikog broja dece u porodici, kao uslov njenog napretka i, isto tako, zajednice kojoj pripadaju. Religioznost muslimanskog stanovništva je visoka i samim tim uticaj religije na plodnost stanovništva je veliki.

Ruralna zajednica je dominantan tip na području visoke plodnosti. Ona je u manjoj ili većoj meri ekonomski nerazvijena sredina, zatvorena za spoljne uticaje, homogena u društvenom smislu, i pod stalnim je uticajem lokalnih autoriteta, u prvom redu hodža i prosvetnih radnika. Sve navedene osobine ruralne zajednice pogoduju održavanju visoke plodnosti i istovremeno su otporne na uticaje koji pretpostavljaju menjanje osnovnih stavova stanovništva prema rađanju.

Tradicionalna višegeneracijska porodica je, takođe, dominantan tip na području visoke plodnosti. Ona podrazumeva veliki broj članova, čvrstu hijerarhijsku organizaciju na čijem je čelu njen najstariji član, koji donosi sve najvažnije odluke i kome su podređeni svi članovi porodice. U porodičnoj organizaciji, takođe, važno mesto zauzima najstarije žensko lice, koje se pored drugih obaveza, stara o biološkom kontinuitetu porodice, poštujući pritom tradicionalne norme ponašanja i zahteve proširene porodice.

Status žene u svim populacijama zemalja u razvoju, a u muslimanskim posebno, u samom je vrhu činilaca visoke plodnosti. Položaj žene u porodici je određen vrednostima tradicionalne muslimanske kulture, bez prava ličnog izbora i lične slobode. Ona je podređena mužu i interesima porodice, sa vrlo niskim, ako uopšte, stepenom individualizacije. Njen status, otuda određuje da rađa i podiže decu, kao i da obavlja druge poslove, u saglasnosti sa potrebama i zahtevima porodice.

Visina mortaliteta odojčadi i male dece, mada znatno manja nego što je bila, još uvek je jedan od specifičnih činilaca visoke plodnosti. Ona je takođe deo inercije, posebno prisutnog kod najstarijih članova ženskog dela porodice, koji odlučujuće utiče na rađanje dece. U takvim uslovima prisutno je mišljenje o nepohodnosti visoke učestalosti rađanja, kako bi se sa sigurnošću obezbedili trajanje porodice i vršenje njenih brojnih funkcija.

Bračna zajednica na području visoke plodnosti stanovništva je konzervativna institucija, kao što je to i sredina kojoj pripada. Konzervativizam je prisutan i pri izboru supružnika i uslova u koje su stavljeni mladi bračni parovi. Otuda su odluke o svim najvažnijim događajima usaglašene sa društvenim normama, zasnovanim pre svega na običajnom pravu. Prema njegovim pravilima položaj žene, a delom i muškarca, krajne je podređen, bez učešća u donošenju svih osnovnih odluka.

Na drugoj strani sve pojave koje se tiču bračne zajednice, ostale su tradicionalne i usaglašene sa demografskim zahtevima. Otuda je, na području visoke plodnosti, brak univerzalna institucija a celibat se javlja samo u izuzetnim slučajevima, starost pri stupanju u brak je niska, a razvodi bračne zajednice retki. Sve bračne norme su, dakle, upravljanje ka održavanju visoke plodnosti.

Osobine činilaca visokih reproduktivnih normi su raznovrsnost, dugoročnost, duboka zakonitost, tesna međuzavisnost i druge, delom slične napred razmotrenim osobinama činilaca niskih reproduktivnih normi. Jedina velika i istovremeno važna razlika među njima je zastupljenost društvene komponente, koja je snažan činiac održavanja visokih reproduktivnih normi i njeno potpuno odsustvo na području niske plodnosti stanovništva. Kada se još ima u vidu da populaciju visoke plodnosti čini gotovo isključivo muslimansko stanovništvo, čiji je stepen religioznosti, a ne samo afilijacija, izuzetno visok, onda je ova osobina reproduktivnih normi veoma važna pri razmatranju mera populacione politike na visokonatalitetnom području. Ona, zajedno sa drugim osobinama, ostavlja malo prostora, ako uopšte, uticajima pojedinačnih mera politike izvan ekonomske sfere.

Bračne varijable na području visoke plodnosti stanovništva takođe se bitno razlikuju u odnosu na one kod razvijenih populacija. Njihova osnovna osobina je odsustvo svake autonomnosti bračnih partnera, posebno žene i praktično njihovo izostajanje u odlučivanju pri zasnivanju bračne zajednice ili njenom eventualnom prestanku. Ova osobina pored toga što onemogućava savremene uticaje, u velikoj meri doprinosi njenoj važnosti kao činiocu visoke plodnosti stanovništva.

Visoka plodnost, u uslovima niskog opšteg mortaliteta stanovništva, prouzrokuje visoku stopu rasta stanovništva i njegovu mladu starosnu strukturu. Njihovi negativni uticaji na razvojne procese su poznati, pogotovo što dugo traju i što su demografske promene zakasnele i spore. Ovu sporost promena populacionih procesa teško je ubrzati, imajući u vidu prirodu činilaca visoke plodnosti i mladu starosnu strukturu stanovništva, koja jedno vreme, koje nikako nije kratko, odlaže pozitivne efekte populacione politike, ukoliko kao takva postoji.

Možda je ovo prilika da se iznetim ocenama doda još jedna - o neodgovornosti zvanične politike što nije reagovala na rana i kasnija upozorenja nauke o neophodnosti uvođenja i efikasnog sprovođenja populacione politike na celom području Republike. Teško je očekivati da će se ta povoljnost ponovo javiti u našoj južnoj pokrajini. Ako ni zbog čega drugog, ono zbog veličine kosovsko-metohijske populacije i njene etničke strukture, koji su u pedesetim i šezdesetim godinama i sa političkog i razvojnog stanovišta bili daleko prihvatljiviji.

Umesto zaključka

Postojeće tendencije plodnosti stanovništva u Republici su nezadovoljavajuće. Na njenom najvećem delu stanovništvo se nedovoljno odnosno preobilno obnavlja. Ove dve ekstremne tendencije plodnosti ne mogu se samoponištavati, usled njihovog različitog uticaja na razvojne procese u područjima u kojima postoje i radi duboke uslovljenosti svake od njih. Pored toga,

njihovo produženo trajanje, tokom vremena bi dovelo do disproporcije u regionalnom rasporedu stanovništva i do velikih razlika u osnovnim strukturama, koje bi samo delimično mogle da budu ublažene ekonomskim migracijama.

Spontane promene u reproduktivnom ponašanju stanovništva ne mogu se očekivati na području nedovoljnog rađanja, kao ni spontana pojava tranzicionih procesa plodnosti u delovima populacije gde je ona visoka. Otuda, nezadovoljavajući demografski procesi u Republici mogu jedino da se ublaže, a vremenom moguće i usklade sa društvenim potrebama uvođenjem intenzivne populacione politike. Dugoročna i celovita politika ne bi smela da izostane niti bi njene mere smele da budu ispod naših realnih mogućnosti.

O uslovima za sprovođenje populacione politike na ovom mestu se ne može šire govoriti, pogotovo ne o ekonomskim, političkim i institucionalnim, što je izvan zadatka ovog rada. Umesto toga, ukratko ćemo skrenuti pažnju na moguće pravce mera populacione politike, imajući u vidu izložene osobine determinističke osnove niske odnosno visoke plodnosti stanovništva.

Uzroci niske plodnosti ostavljaju malo prostora za uticaje mera politike. Njima će se suprotstavljati duboka uslovljenost činilaca i njihova nizlazna tendencija. Izuzetak u ovom smislu čini grupa tzv. strukturnih prepreka. One se mogu, manjim ili većim delom, otkloniti stvaranjem uslova za realizaciju već prihvaćenih reproduktivnih normi i odluka koje se tiču braka.

Formiranje reproduktivne svesti među stanovništvom bi, po svemu sudeći, trebalo da pretstavlja osnovni pristup u rešavanju problema nedovoljne plodnosti. U pitanju je složen i dugoročan proces o, čijem nastajanju i sprovođenju ne postoje iskustva, što pretpostavlja da on treba da bude svestrano razmotren. S obzirom da zbog akutnosti problema nema vremena da se čeka na konačna rešenja, prvi praktičan korak mogle bi da predstavljaju posebne stimulativne mere i početak intenzivnog i sistematskog širenja znanja o društvenoj važnosti reprodukcije stanovništva i u tom smislu odgovornosti pojedinaca i bračnih barova kao članova društva.

Na visokonatalitetnom području osobine plodnosti su, takođe, nepovoljne, sa gledišta mogućih pozitivnih uticaja politike, ali najverovatnije u manjoj meri nego na niskonatalitetnom području. Opadanje visoke plodnosti je jednostavnije podstaći, a pogotovo ga ubrzati u sredinama u kojima se javilo. Sem toga, povoljne su mere politike i prihvatljivije za stanovništvo one koje imaju razvojne sadržaje, a koje su kao što je poznato osnovni generator socijalnih i ekonomskih promena. Na drugoj strani, pretpostavlja se otpornost etničkog i političkog činioca, koja se, doduše, u izmenjenim političkim uslovima može i smanjiti.

U celini gledano, uslovi za efikasno sprovođenje mera populacione politike u Republici su samo delom povoljni, uz prisustvo više ozbiljnih ograničenja pogotovo onih na visokonatalitetnom području. Na drugoj strani, postoje dva važna preduslova za implementaciju populacione politike i ostvarenje njenih ciljeva. To su spremnost najviših državnih institucija u Republici da pitanjima populacione politike posvete dužnu pažnju, kao i stvaranje povoljne populacione klime u javnosti na niskonatalitetnom području.

III OSNOVNA NAČELA, CILJEVI I SADRŽAJ POPULACIONE POLITIKE

Republiku Srbiju čine dva područja bitno različita po svojim demografskim trendovima – severna i centralna Srbija, sa vrlo niskim natalitetom, i južna Srbija, sa visokom natalitetom. Ta diferencija, praćena nehomogenošću društva u Srbiji, odnosno bitnim kulturnim, civilizacijskim, religijskim i etničkim razlikama između dva područja, čini opravdanim njihovo zasebno posmatranje i primenu različitih pristupa. Jer, ukoliko između dvaju područja ne postoje snažne društvene veze koje deluju ujednačavajuće na demografske procese, tada je razvoj stanovništva na njima međusobno uglavnom nezavistan i može se smatrati, u smislu potreba naučne analize i vođenja populacione politike, da se radi o dva zasebna demografska područja. Suprotan pristup predstavljao bi veštačko uprosečavanje dvaju bitno i dugoročno različitih tendencija.

Ovakvo razlikovanje, koje je veoma bitno sa aspekta konkretnih mera ne znači i razlikovanje u domenu osnovnih načela, pa i ciljeva populacione politike, koji su najvećim delom jedinstveni, kako je to već mnogo puta naglašavano i u stručnoj javnosti¹⁶ i u do sada usvojenim političkim dokumentima.

Pitanje opravdanosti populacione politike nam se nameće stoga što iz postojanja problema obnavljanja stanovništva u Srbiji ne sledi direktno zaključak, kako se obično smatra da je potrebno da država preduzme široke mere populacione politike. Načelno posmatrano, postoje socijalni, ekonomski i drugi problemi koje država niti može, niti treba da rešava. Stoga je potrebno prethodno odgovoriti na najmanje dva suštinska pitanja: prvo, da li populaciona politika, odnosno njene pojedine mere, nužno dolaze u sukob sa nekim drugim vrednostima društvene zajednice, tj. da li će korist od (eventualno) pozitivnih efekata populacione politike biti veća od štete nanete nekim drugim pozitivnim vrednostima; i drugo, da li populaciona politika može imati pozitivne efekte na kretanje stanovništva.

Pravo na slobodno rađanje je pravo koje se nalazi u temeljima savremene civilizacije. Svaki čovek ima prava da samostalno, odnosno zajedno sa svojim partnerom/partnerkom, donese odluku o tome da li će imati decu, koliko će ih imati i kako će ih podizati.¹⁷ Takvo pravo pripada korpusu osnovnih ljudskih prava, odnosno neposredno proističe iz prava na život, prava na fizički i psihički integritet i prava na ljudsko dostojanstvo.¹⁸ Odluka da se postane roditelj je jedna od najsloženijih odluka tokom celog životnog veka, a postati odgovoran roditelj znači preuzeti obaveze ekonomske i psihološke podrške detetu u sledećih petnaest i više godina. Roditeljstvo pruža veliko zadovoljstvo, ali i donosi značajne terete, tako da jedino onaj koga se to neposredno tiče ima prava da odlučuje.

Često se kaže da su pojedinci, prilikom donošenja odluke o rađanju, odgovorni prema društvenoj zajednici, državi ili narodu. Ova studija ne polazi od takvog shvatanja odgovornosti, već, na protiv, od savremenog shvatanja roditeljstva zasnovanog na slobodnom

¹⁶ Miloš Macura (redaktor) "Problem obnavljanja stanovništva i populaciona politika" Ekonomski institut, Beograd, 1982. Miloš Macura "Pretpostavke, načela i ciljevi", "Problemi politike obnavljanja stanovništva u Srbiji" SANU, Demografski zbornik, Knj. I, Beograd 1989.; Miloš Macura "Aktuelni problemi populacione politike" "Osnovi populacione politike – ciljevi, institucije, mere" Demografski zbornik, Knj. IV, Beograd 1997; Zaključci Vlade Republike Srbije na sednici od oktobra 1997.

¹⁷ Ovo poslednje pod pretpostavkom da se prema detetu ponaša kao dobar roditelj, odnosno da ne krši zakone o zaštiti dece.

¹⁸ Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, UN, 1948 (član 1).

odlučivanju o porodu. Svaki pojedinac je slobodan da isključivo teži sopstvenoj sreći i nije dužan, osim u vrlo ograničenom broju zakonom propisanih slučajeva (na primer, odbrana zemlje), da prilagođava svoje ponašanje bilo čijem shvatanju ‘viših društvenih interesa’. U domenu roditeljstva to znači pravo pojedinaca da slobodno odaberu hoće li imati dece ili neće, odnosno koliko će dece imati i kada će ih roditi, a polazeći od sopstvenih preferencija i sopstvenog shvatanja okolnosti u kojima žive. Stoga niko, uključujući i državu i naciju, nema prava da od pojedinca zahteva da svoje odluke o roditeljstvu prilagođava potrebama drugih ili vrednosnim sistemima koji nisu njegovi.

Sa druge strane, postoje opravdani razlozi za brigu o dugoročnim tendencijama u razvoju stanovništva i pratećim posledicama, na koje je već ukazano u uvodnom delu studije. Na žalost, u populacionim procesima ne postoji ‘nevidljiva ruka’, odnosno neki automatski mehanizam koji će izjednačiti individualni i socijalni optimum i doneti uravnoteženje populacione dinamike ka razumnom ishodu. Stoga se postavlja pitanje (opravdanosti) spoljne, državne intervencije.

Ima li zajednica, odnosno država prava da utiče na odluke pojedinaca koje se prevashodno tiču njih samih, ali, u dužem roku, i cele zajednice? Po shvatanju koje se zastupa u ovoj studiji – ima, uz određene rezerve. Pravo i opravdanje državne intervencije proističe iz ozbiljnosti problema obnavljanja stanovništva i iz neuspeha privatnih odluka o rađanju da, bez dodatnih podsticaja, obezbede potreban, odnosno razuman nivo rađanja na makronivou. Generalno posmatrano, postoje potrebe koje se ne mogu zadovoljiti efikasno i u nužnom obimu isključivo privatnom inicijativom, kao što su unutrašnja i spoljna bezbednost, novčani sistem, osnovno školstvo i slično, pa država preuzima određenu ulogu u njihovom obezbeđenju; slično tome, i broj dece, u situaciji izuzetno niskog ili visokog fertiliteta, nužno postaje značajno pitanje od opšteg interesa i opravdani predmet državnog uticaja.

Populaciona politika se može voditi na različite načine – od radikalnih fašističkih (Nemačka i Italija između dva svetska rata) i komunističkih (Kina), do umerenih i liberalnih, koje poštuju pravo pojedinaca na slobodno odlučivanje o rađanju. Po shvatanju koje se zastupa u ovoj studiji, populaciona politika ne sme ugrožavati fundamentalna ljudska prava pojedinaca, te stoga ne sme biti administrativna, prinudna, kažnjavajuća, negativna.

Dobra populaciona politika mora biti pozitivna i zasnivati se na podsticajima tj. stvarati takav ambijent u kome će se pojedinci, na osnovu slobodne volje, odlučivati za odgovarajući nivo rađanja. Ta je politika kooperativna i zasniva se na pomoći društva, odnosno države pojedincima i porodicama putem raznih vrsta beneficija i podrške – kako finansijske, tako i informativne i svake druge. Tek takva populaciona politika neće narušavati osnovne vrednosti savremene civilizacije. Kako je navedeno u zaključcima svetske konferencije o stanovništvu održane u Kairu 1994. godine, osnovni i prihvaćeni princip populacione politike je da “svi parovi i pojedinci imaju fundamentalno pravo da slobodno i odgovorno odluče o broju dece i vremenu njihovog rađanja i da imaju informacije, obrazovanje i sredstva da to učine”.¹⁹

Rađanje, kao i nerađanje, izuzetno je složen fenomen i zavisi od brojnih činilaca psihološke, sociološke i ekonomske prirode. Razumevanje rađanja nije na dovoljno visokom nivou ni u Jugoslaviji, ni u drugim zemljama. Postoje mnoga konkurentna objašnjenja, ali su ona uglavnom parcijalna i ne dozvoljavaju donošenje definitivnih, preciznih zaključaka o uzrocima i mehanizmima koji utiču na formiranje određenog nivoa fertiliteta. Stoga se, pri

¹⁹ Programme of Action of the International Conference on Population and Development, Cairo, 1994.

formulisanju koncepta populacione politike, neizbežno susrećemo sa nesigurnošću u pogledu pravca i intenziteta potrebnih mera, što dovodi u pitanje njihovu punu efikasnost, odnosno pozitivan uticaj.

O efikasnosti i dometima populacione politike odavno se raspravlja u delu sveta sa niskim fertilitetom, a zaključci nisu ni jedinstveni, ni čvrsti. Preovlađujući je stav da su efekti populacione politike na povećanje rađanja umereno pozitivni. Tako francuski demografi smatraju da je dugoročna aktivna populaciona politika u Francuskoj donela povećanje fertiliteta za oko 10%.²⁰ I povećanje fertiliteta u drugim zemljama pripisuje se aktivnijoj populacionoj politici: velikodušni dečji dodaci i zajmovi porodicama prilikom sklapanja braka podigli su fertilitet u istočnoj Nemačkoj krajem 1970-tih godina;²¹ bitno produženje porodiljskog odsustva i široke beneficije za porodice sa troje dece donele su značajan rast fertiliteta u Rusiji tokom 1980-tih godina;²² relativno visok fertilitet skandinavskih zemalja u poređenju sa drugim evropskim zemljama dominantno se objašnjava konceptom široke podrške države pojedincima, odnosno porodicama sa decom.

Umereno pozitivan uticaj populacione politike na niskonatalitetnim područjima obično se ne smatra zadovoljavajućim jer ne daje željene rezultate, tj. ne podiže fertilitet na ciljni nivo (obično na nivo proste reprodukcije). Takvi ishodi ipak ne moraju značiti da je populaciona politika neefikasna, već mogu ukazati na nedovoljnost mera, odnosno na njihovu neadekvatnost u odnosu na dubinu problema. Možda se i danas mogu ponoviti cinične reči D. V. Glassa iz 1940. godine: "Makoliko su vlade deklarirale urgentnu želju da povećaju broj rođenja, one nikada nisu dugotrajno pokušavale da kupe bebe po pravoj ceni".²³

Dileme o efikasnosti populacione politike na visokonatalitetnim područjima su manje prisutne. Ocenjuje se da je značajno smanjenje fertiliteta i mortaliteta ostvareno pre svega u onim zemljama koje sprovode populacionu politiku više od deset godina²⁴. Kako su to većinom manje razvijene zemlje ubrzanje demografske tranzicije se može u osnovi pre svega pripisati uspešnosti populacionih programa.

Naš zakonski sistem poznaje mnoge mere koje pripadaju korpusu populacione politike - od društvene brige o deci, preko rešenja u oblastima radnih odnosa i penzijskog osiguranja, do poreskih olakšica. Da nije bilo tih mera verovatno je da bi, na primer, stopa fertiliteta na niskonatalitetnim područjima bila još niža. O efikasnosti postojećeg sistema može se diskutovati, a u ovoj studiji se polazi od uverenja da on nije u potpunosti konzistentan, da je iste rezultate moguće postići sa manjim resursima, kao i da se za potrebne efekte moraju uložiti znatno veći, pre svega, finansijski naponi.

Ekonomске i socijalne prilike u Srbiji su vrlo nepovoljne. Društveni proizvod je u 1998. godini tek jedna polovina od nekadašnjeg, realne zarade su više nego prepolovljene, registrovana nezaposlenost dostiže 800 hiljada, privredni kapaciteti su zastareli, veliki broj stanovnika živi ispod granice siromaštva, socijalni sistem je uglavnom razoren, vrednosni

²⁰ M. Rašević i M. Petrović – Iskustva populacione politike u svetu, Centar za demografska istraživanja, IDN, Beograd, 1996.

²¹ J. C. Witte and Gert G. Wagner - East German Fertility: Demographic Transition and Democratic Change, 1995

²² S. V. Zakharov and E. I. Ivanova - Fertility Decline and Recent Changes in Russia: On the Threshold of the Second Demographic Transition, 1994

²³ D. V. Glass - Population Policies and Movements in Europe, Clarendon, 1940

²⁴ Mirjana Rašević, Mina Petrović "Iskustva populacione politike u svetu" Centar za demografska istraživanja, IDN, Beograd 1996., str. 33

sistem se retradicionalizuje, društvene delatnosti funkcionišu s najvećim teškoćama, sve veći deo ekonomskog i socijalnog života napušta normalne i formalne oblike i seli se u sivu zonu.

Agresija Nato pakta na Jugoslaviju donela je izuzetno velika razaranja, gubitke nacionalnog bogatstva i dalje smanjenje društvenog proizvoda. U sledećem periodu Srbiji predstoji veliki posao obnove zemlje i stvaranja osnova za ekonomski i socijalni napredak. To će biti mukotrpan zadatak, koji neće biti moguće lako i brzo izvesti, a s obzirom na stepen razaranja i sve indirektno gubitke.

Kriza svih oblika života u Srbiji stvara vrlo nepovoljan okvir za preduzimanje ambicioznog i koherentnog programa populacione politike. U zemlji u kojoj su ekonomsko preživljavanje većeg dela stanovništva i političko preživljavanje nacije (države) osnovna pitanja svakodnevnice, nije lako kao važnu temu nametnuti dugoročne, iako izuzetno ozbiljne, probleme obnavljanja stanovništva, niti obezbediti njihovo usvajanje i sprovođenje.

Posebno izražen problem je finansijski, jer siromašna, ratom razorena zemlja teško da može izdvojiti značajna sredstva za mere populacione politike u vreme kada se osnovne potrebe teško zadovoljavaju. Veliki optimizam o budućoj ekonomskoj obnovi zemlje i napretku tokom sledeće decenije nije realan i na tako slaboj podlozi se ne smeju praviti ozbiljni planovi populacione politike. Ekonomski resursi koji stoje društvu na raspolaganju su vrlo ograničeni, a mnogobrojne potrebe velike. Stoga država ni danas ne uspeva da izdvoji dovoljno sredstava. Gotovo uvek su sredstva manja od potrebnih i nivo rađanja je nedovoljan i manji od planiranog. U konkurenciji sa drugim potrebama, populaciona politika prolazi nezadovoljavajuće, a zbog dugoročnosti demografskih procesa i kratkoročnog horizonta svakodnevnice politike.

Program populacione politike dat u ovoj studiji polazi od realnosti i pokušava da se u datim i budućim okolnostima osloni na najefikasnije mere, tj. na one mere koje će dati najbolje rezultate uz umeren utrošak sredstava. Preterane ambicije neminovno dovode do sloma programa. Stoga se predviđa:

- **koncentracija finansijskih napora na manji broj mera** nego do sada, ali efikasnijih po svom dejstvu i uz razlikovanje populacione od socijalne komponente,
- **povećanje značaja nefinansijskih mera**, odnosno mera uglavnom usmerenih na svest pojedinaca i ukupan ambijent u kome se donose odluke o rađanju.

Primena predloženog programa populacione politike će verovatno morati da bude odložena za neko vreme, pošto će završetak političke krize i obnova zemlje zahtevati dosta vremena.

Sa stanovišta dosadašnjih populacionih tendencija, **jedinstveni cilj populacione politike u sferi obnavljanja stanovništva je umereno rađanje i produženje srednjeg trajanja života** i na niskonatalitetnim i na visokonatalitetnim područjima. Dostizanje ovakvog cilja trebalo bi da omogući zaustavljanje depopulacije u severnom i centralnom delu Srbije i ubrzanje demografske tranzicije i usporavanje rasta stanovništva u južnom. Na oba područja na duži rok tako bi se ostvarila umerena kretanja (bilo da je reč o umerenom rastu ili stabilizaciji) i zadovoljavajuće obnavljanje stanovništva, što bi istovremeno značilo i formiranje relativno povoljne starosne strukture.

Kada je reč o populacionoj politici u sferi rađanja kvantifikujući pojam umerenog rađanja osnovnim dugoročnim ciljem se može smatrati dostizanje nivoa prostog obnavljanja stanovništva, od kojeg su značajno udaljene obe populacije u Srbiji. Imajući, međutim, trenutno

izuzetno nepovoljne ekonomske i socijalne uslove razvoja stanovništva u Srbiji, kao i pogoršanje demografske situacije u poslednjoj deceniji, kao neposredan, minimalistički cilj se može postaviti zaustavljanje nepovoljnih tendencija u obnavljanju stanovništva.²⁵

U ovom osnovnom cilju naravno sadržani su implicitno i mnogi drugi ciljevi, koji se u manjoj ili većoj meri dostižu paralelno sa ostvarivanjem umerenog rađanja. Među njima posebno treba pomenuti racionalizaciju i humanizaciju biološke reprodukcije društva, smanjenje raskoraka između željenog i rođenog broja dece, svesno i odgovorno roditeljstvo, poboljšanje zdravlja majki i dece (pre svega na visokonatalitetnim područjima), kao i smanjenje demografskih razlika koje u višenacionalnim zajednicama može biti od posebnog značaja.²⁶

Ovi ciljevi u osnovi su prihvaćeni i u političkim dokumentima. U zaključcima sa sednice Vlade Republike Srbije od 3. oktobra 1997. godine konstatuje se: "Vlada Republike Srbije ocenjuje da su najvažniji ciljevi razvoja stanovništva suzbijanje postojećih negativnih pojava koje se ispoljavaju, pre svega, u nedovoljnom rađanju u jednom delu i prekomernom rađanju u drugom delu Republike, postizanje stabilizacije rasta stanovništva na celom području Republike do nivoa potrebnog za obnavljanje stanovništva, poboljšanje zdravstvenog stanja stanovništva i smanjenje smrtnosti, racionalni teritorijalni razvoj stanovništva i smanjenje iseljavanja stanovništva."²⁷

U kontekstu ovako postavljenih ciljeva, a pre svega kvantifikacije osnovnog cilja koji je široko prihvaćen u stručnoj javnosti, otvara se i dilema kriterijuma za razlikovanje visokonatalitetnih od niskonatalitetnih područja. U operacionalizaciji dosadašnjih mera ovo razgraničenje izvedeno je iz prirodnog priraštaja, pa je za niskonatalitetno područje uzimano ono sa negativnim prirodnim priraštajem, dok je za visokonatalitetno područje uzimano ono sa pozitivnim prirodnim priraštajem. Ova mera je osetljiva na kratkoročne fluktuacije rađanja²⁸ (čak i usled dejstva populacione politike) i ne omogućava finije podešavanje. Još značajniji argument je što je jedan broj opština, naročito gradskih, uprkos nedovoljnom obnavljanju stanovništva, ostvaruje pozitivan prirodni priraštaj zbog povoljne starosne strukture formirane usled imigracionog karaktera ovih područja. Njihovo izuzimanje iz korpusa niskonatalitetnih područja ne može se smatrati konzistentnim rešenjem. Stoga bi trebalo za meru razlikovanja uzeti stopu ukupnog fertiliteta kao odlučujuću demografsku varijablu, koja istinski predstavlja meru obnavljanja i čime bi sve opštine sa nivoom reprodukcije ispod prostog obnavljanja bile uključene u niskonatalitetna područja, kojima i pripadaju. Takođe, ovo bi omogućilo da se klasifikacija područja drži stabilnom deset godina, kako bi se efekti populacione politike mogli izraziti u što potpunijoj meri.

²⁵ Ili, kako to još sredinom devedesetih ukazuje akademik Macura u predgovoru zbornika SANU "Osnovi populacione politike – ciljevi, institucije, mere": "… treba ipak podvući da se demografska situacija u toj meri pogoršava da se raniji ciljevi stabilizacije reprodukcije stanovništva na nivou oko prostog obnavljanja ne mogu u dogleđno vreme dostići. Umesto toga, trebalo bi da se zaustavi opadanje broja rođenih i povećavanje viška umrlih na niskonatalitetnom području, odnosno smanjivanje broja rođenih i priraštaja na visokonatalitetnom" Predgovor "Osnovi populacione politike – ciljevi, institucije, mere" Demografski zbornik, Knj. IV, Beograd 1997

²⁶ Šire o ciljevima Miloš Macura "Pretpostavke, načela i ciljevi", "Problemi politike obnavljanja stanovništva u Srbiji" SANU, Demografski zbornik, Knj. I, Beograd 1989.

²⁷ Zaključci Vlade Republike Srbije na sednici od 3. oktobra 1997. godine.

²⁸ Moguće je da u jednoj opštini broj rođenih u jednoj godini nadmaši broj umrlih pa da ona bude isključena iz programa populacione politike.

Iz dosadašnjih razmatranja proizilaze **načela populacione politike** na kojim će biti zasnovani predlozi za vođenje populacione politike u Srbiji. To su:

- rađanje je potpuno slobodno i niko nije ovlašćen da pojedincima nameće reproduktivne norme,
- država ima prava da, kroz nerepresivnim merama utiče na odluke pojedinaca o rađanju
- populaciona politika se mora sprovoditi samo po demografskim kriterijumima, bez diskriminacije po osnovu narodnosti, vere, i sl.
- na niskonatalitetnim područjima osnovni naglasak je na rađanju trećeg deteta, ali i drugo i četvrto dete moraju imati značajnu podršku,
- na visokonatalitetnim područjima naglasak je na programima za planiranje porodice,
- zbog ograničenosti finansijskih resursa, mora se izvršiti selekcija između raznih programa i naglasak staviti samo na one koji se smatraju najefikasnijima, i iz pojedinih prava isključiti porodice/pojedince sa najvišim dohotkom dohodnim cenzusom,
- iz istog razloga, potrebno je daleko veći značaj dati nefinansijskim merama,
- mere populacione politike moraju biti sinhronizovane, i povezane sa merama socijalne politike, ali istovremeno i jasno distinktovane od njih,
- sistem mera populacione politike mora biti dugoročno stabilan kako bi dao pune efekte, jer česte promene sistema unose neizvesnost i onemogućavaju dugoročno planiranje rađanja,
- država mora ispunjavati svoje (finansijske) obaveze prema deci i roditeljima; ukoliko to ne čini, uništiće sopstvenu kredibilnost, a time i podsticaje rađanju,
- izuzetno je važno informisanje javnosti o merama populacione politike, kako bi usvojena rešenja bila svima poznata i kako bi mogla proizvesti željeno dejstvo,

Raznovrsnost determinanti fertiliteta i opštih uslova života koji neposredno ili posredno utiču na rađanje upućuju na traženje mogućih mera populacione politike u brojnim i različitim oblicima društvenog života i delatnosti ljudi. U ovoj studiji će analiza potencijalnih područja primene mera populacione politike obuhvatiti društvenu brigu o deci, planiranje porodice, radne odnose, kreditnu i poresku politiku, socijalnu zaštitu, penzijsko-invalidsko osiguranje, zdravstvenu zaštitu, prosvetu, stambenu oblast, medije i informisanje i slično.

U svim pomenutim oblastima postoje brojne mogućnosti za donošenje mera i politika koje utiču na rađanje. Međutim, kako je već navedeno, nisu sve mere populacione politike podjednako efikasne, mereno odnosom rezultata i utrošaka, tako da će od širokog skupa mogućih mera biti izdvojene one koje obećavaju najveće rezultate za date resurse i koje se mogu primeniti u doglednom, relativno kratkom vremenskom periodu..

IV POPULACIONA POLITIKA U OBLASTI FERTILITETA STANOVNIŠTVA: ISKUSTVA RAZVIJENIH I NERAZVIJENIH ZEMALJA

Dvadeseti vek obeležava intenziviranje političkih akcija u oblasti stanovništva. Mortalitetna politika se prva konstituisala. Politika unapredjenja zdravlja se generalno sprovodi i u celini gledano ona, uključujući i mere, nije sporna niti je prate otvorena pitanja. Migratorna politika se, takodje, dugo i široko sprovodi, mada sa nepoznanicama i nepotpunim rešenjima i u emigracionim i u imigracionim zemljama. Tek u poslednje dve decenije, u mnogim sredinama, populaciona politika u oblasti fertiliteta stanovništva se smatra podrazumevajućom pretpostavkom bitisanja i razvoja shvaćenog u najširem smislu. Uvođenje pronatalitetnih mera u razvijenim zemljama i antinatalitetnih mera u zemljama u razvoju je, pre svega, odgovor na suočavanje sa nepovoljnim demografskim trendovima, posmatranih sa stanovišta veličine populacije (depopulacija ili brzi rast) i njene starosne strukture (sa preovladjivanjem starog odnosno mladog stanovništva), kao i posledicama koje populacioni faktor stvara u nizu socijalnih i ekonomskih oblasti u kojima je prisutan.

Iskustva razvijenih zemalja u okviru *politike prema fertilitetu* ukazuju na otpore pronatalitetnim merama odnosno direktnom uplitanju politike u sferu reproduktivnog ponašanja individua. Otuda je u daleko većoj meri prisutan indirektan pristup kojim se, preko politike prema porodici odnosno niza relevantnih politika (obrazovne, socijalna zaštite, stanovanja, zapošljavanja, planiranja porodice, i dr.), eksplicitno ili implicitno teži stvaranju uslova koji bi mogli stimulatивно uticati na radjanje.

Granica izmedju eksplicitno i implicitno definisane politike podrške porodici nije čvrsta. Bez obzira na razlike u ekonomskim, društveno-političkim i vrednosnim sistemima, kao i institucionalnoj osnovi populacione politike, postoji značajan stepen uniformnosti u pogledu ciljeva, pravaca mera i njihovog definitivnog izraza.

Naime, politika podrške porodici može imati dva cilja, koji zapravo koegzistiraju. Smanjivanje troškova roditeljstva i ublažavanje nejednakosti u životnom standardu izmedju porodica sa i bez dece, prevashodno je socijalni cilj, no, njegovi efekti mogu biti stimulatívni po radjanje čak i u slučaju da se oni ne očekuju. Ovako definisan cilj mogao bi se označiti kao demografski neutralan. Uobičajeno se kao ciljna grupa definiše porodica, no u skorašnje vreme sa porastom kampanje o pravu deteta, cilj se usmerava na dobrobit dece. Pluralizam formi porodične organizacije, kao i uvećanje broja porodica sa jednim roditeljem, proširuje opseg značenja socijalnog cilja jednakih šansi za sve. Pronatalitetni cilj, stimulisanje većeg broja dece u porodici kako bi se dostigao željeni nivo radjanja, redje je zastupljen na opštem nivou. Znatan broj zemalja, medjutim, u konceptualizaciji pojedinih mera odstupa od demografski neutralnog pristupa.

Mere kojima se operacionalizuju ovi ciljevi mogu biti u novcu ili u uslugama. Generalni je princip da u uslovima dovoljnih resursa mere budu univerzalne i distribuirane kao elementarno pravo svake porodice, roditelja odnosno deteta. Kako su poreski sistemi ili sistemi socijalnog osiguranja značajni izvori finansiranja ovih mera, postoje situacije u kojima su porodice sa najvišim primanjima isključene iz odredjenih davanja ili je pravo korišćenja odredjenih beneficija zagantovano plaćanjem socijalnog osiguranja, što najčešće isključuje nezaposlena lica (mada se u tim slučajevima koristi pravo po osnovu osiguranja bračnog partnera). Takodje, u uslovima limitiranih resursa pribegava se praksi ograničavanja davanja samo porodicama

koje se po određenim standardima, najčešće nivoom porodičnog dohotka, nalaze u stanju socijalne ugroženosti. Mere podrške porodici dobijaju pronatalitetni smisao kada se iznosi davanja povećavaju prema redu rođenja deteta u porodici, a posebno kada je pravo korišćenja određenih davanja limitirano samo za decu viših redova rođenja.

Pri pokušaju formulisanja univerzalne tipologije mera kojima se operacionalizuju ovi ciljevi moguće je izdvojiti: finansijska davanja kojima se teži pokriti deo ekonomskog tereta podizanja dece, čemu se, uslovno, može pripojiti i sistem poreskih olakšica; regulisanje radnog statusa roditelja i odsustvovanja tokom trudnoće, porođaja, podizanja male dece i negovanja bolesnog deteta, kao i mogućnosti uskladjivanja rada i roditeljstva fleksibilnim sistemom radnog vremena; programe čuvanja dece zaposlenih roditelja; planiranje porodice.

Dečiji dodatak je najzastupljenija mera finansijske pomoći porodici. Po pravilu njega dobijaju sva deca. Prihvatanje principa horizontalne raspodele materijalne podrške porodici označava napor da se ova mera ne svede samo na puki instrument socijalne politike. Usled toga je veliki broj zemalja krajem 80-ih godina odustao od ograničavanja dečijeg dodatka veličinom dohotka.

U naučnim i političkim krugovima postoji dilema da li u pronatalitetnom pristupu treba davati stimulanse samo deci viših redova rođenja ili su stimulacije potrebne i za rođenje prvog deteta. Retke su zemlje koje operacionalizuju prvo gledište. U mnogim zemljama, međutim, iznosi mesečnih dodataka povećavaju se za svako naredno dete. U nekim, pak, novčana pomoć raste sa povećanjem godina života deteta. Pravo na dečiji dodatak je vremenski limitirano, najčešće do 18. godine starosti deteta. Takođe, gotovo sve zemlje imaju opcije produženog prava na dodatak u slučaju daljeg redovnog školovanja, po pravilu do 25. godine.

Iznos novčanih davanja najrelevantnije je pitanje svršishodnosti ove mere. Najveća izdvajanja imaju nordijske zemlje, 3-5%, većina zapadno-evropskih zemalja izdvaja 2-3%, dok zemlje Južne Evrope izdvajaju i ispod 1% nacionalnog dohodka. Da bi se održala realna vrednost dečijih dodataka gotovo sve zemlje primenjuju određeni sistem indeksacije iznosa, koja se vezuje za porast cena ili dohodaka. Sve veći broj porodica sa jednim roditeljem uslovio je reformisanja sistema, kako bi se zaštitio njihov ekonomski položaj u odnosu na porodice sa oba roditelja, te su davanja usmerena na decu u ovim porodicama, po pravilu, povećanog iznosa.

Pored dečijeg dodatka postoji i niz mera indirektnog finansijskog davanja. Na primer, **novčana pomoć svakom detetu na početku nove školske godine ili redukcija troškova saobraćaja**, u proseku za 50%, za svakog člana porodice sa troje i više dece. Takođe, kao vid pomoći konstituisanju porodice, u gotovo svim evropskim zemljama zastupljena je i **jednokratna novčana pomoć pri rođenju deteta**, sa ciljem pokrivanja neposrednih troškova. U nekim zemljama postoji i novčana pomoć koja se dodeljuje na venčanju, kao i zajam za opremanje domaćinstva ili rešavanje stambenog pitanja pri sklapanju braka, čiji se pronatalitetni karakter ogleda u otpisivanju dela duga na rođenju svakog deteta, dok se rođanjem trećeg deteta dug u potpunosti otpisuje.

Određena forma **oslobadjanja od poreza** u zavisnosti od izdržavanja jednog deteta, dvoje ili većeg broja dece i /ili nezaposlenog partnera postoji gotovo u svim zemljama. Razlike su uglavnom u osnovi oporezivanja, naime da li je to individualni dohodak svakog zaposlenog člana porodice ili ukupan porodični dohodak. Posebne poreske olakšice postoje na osnovu troškova vezanih za obrazovanje, oblačenje i/ili čuvanje dece. Takođe, porodice sa jednim roditeljem imaju posebne poreske olakšice u sve većem broju zemalja.

U svim evropskim zemljama zaštićen je **radni status** zaposlene žene tokom trudnoće, tako da ne može biti otpuštena. Nasuprot ove mere, rešenja vezana za porodijsko odsustvo variraju između zemalja. Pre svega, u dužini odsustva koja se kreće u rasponu od nekoliko meseci do nekoliko godina. U nekim zemljama dužina odsustva povećava se sa redom rođenja deteta. Visina nadoknade tokom porodijskog odsustva uglavnom zavisi od iznosa plate koji je majka ostvarivala pre odlaska na odsustvo. U najvećem broju zemalja nadoknada je u visini cele plate. U nekim zemljama i očevima je zagarantovano pravo korišćenja odsustva. Nakon porodijskog odsustva majkama je, po pravilu, zagarantovan povratak na isti položaj i vrstu posla.

Pored porodijskog, u mnogim zemljama postoji mogućnost odsustvovanja sa posla do određene starosti deteta, kako bi se omogućio duži boravak majke uz dete i olakšalo pitanje čuvanja dece u najmlađem uzrastu. Dužina ovog odsustva varira od 3 meseca do 3 godine. Po pravilu, ovo odsustvo nije plaćeno ali se uračunava u radni/penzioni staž. Nemačka je jedina zemlja u kojoj žena za svako rođeno dete dobija određenu kvotu penzijskog staža.

Važnost uskladjivanja rada i roditeljstva kao determinate fertiliteta stanovništva operacionalizovana je kroz mogućnost part-time zaposlenja kao i korišćena fleksibilnog radnog vremena. Prva opcija značajno je zastupljena u nordijskim zemljama i većini zemalja Zapadne Evrope, gde više od 50% udatih žena starosti 25-49 godina koristi mogućnost part-time zaposlenja, dok zemlje Južne Evrope značajno zaostaju a u bivšim socijalističkim zemljama Centralne i Istočne Evrope ona tek počinje da se otkriva.

Krajem 80-tih u većini zapadnoevropskih zemalja proširene su mogućnosti prilagodjavanja radnog vremena potrebama zaposlenih roditelja. Tako je uvedena mogućnost da se prekovremeni rad računa kao vremenski kredit koji se može koristiti za porodične potrebe. Mnoge zemlje pružaju i opciju redukovanja radnog vremena, na primer za jedan sat tokom dana. Ova mera namenjena je majkama koje doje decu ili moraju da usklade svoje radno vreme sa rešenjem koje primenjuju za čuvanje male dece. Priznata potreba plaćenog odsustvovanja sa posla zbog bolesti deteta varira u dužini od 10 do 50 dana godišnje sa limitom starosti deteta od 10 do 14 godina. Takođe, postoji mogućnost prenošenja neiskorišćenog bolovanja tokom jedne godine u narednu.

Mada su retke zemlje u kojima vlada ne organizuje ili sponzorise zbrinjavanje dece, takva aktivnost nije dovoljna. Usled toga, razvija se čitava lepeza privatnih inicijativa, od strane profesionalaca, samih roditelja ili poslodavaca u cilju zbrinjavanja dece svojih radnika. Država pruža institucionalnu osnovu ovim inicijativama i finansijske podsticaje putem poreskih olakšica za poslodavce ili subvencionisanjem cene rada.

Liberalni zakon o abortusu, dostupnost ustanova koje vrše prekid trudnoće i savetovališta za kontracepciju, informisanost stanovništva o osobinama oba metoda kontrole radjanja i snabdevenost tržišta svim kontraceptivnim sredstvima su univerzalno prepoznati kao važne pretpostavke prava na slobodno odlučivanje o roditeljstvu.

Tako su u mnogim zemljama informacioni programi vezani za upotrebu kontracepcije sponzorirani od vlade kao deo politike podrške porodici. Servisi za planiranje porodice i zdravlje majki i dece su gotovo uvek integrisani u zdravstveni sistem i uključuju različitu skalu usluga, čak i porodjaj u kući. I edukativni programi i programi razvoja servisa za planiranje porodice su bili prisutniji u šezdesetim i sedamdesetim godinama nego danas usled zadovoljenih potreba. U mnogim zemljama su sprovedjene različite akcije i donošena specifična zakonska rešenja s ciljem da utiču na individualni izbor kontrole radjanja, na primer,

postavljanje velikog broja mašina za distribuciju kondoma u samoposlugama, disko klubovima, metro stanicama i na ulici; utvrđivanje prava lekara opšte prakse da daju kontraceptivni savet, prepisuju pilulu i stavljaju i kontrolišu intrauterinu spiralu da bi nametnuli upotrebu efikasne kontracepcije; pravna regulativa sterilizacije.

Pored informativnih programa i programa vezanih za razvoj servisa za planiranje porodice, često su, kao instrument politike podrške porodice, prisutni i edukacioni programi i servisi savetodavnog tipa koji se bave porodicom i njenim problemima.

Značajana stepen uniformnosti u pogledu primenjenih mera, nezavisno od velikih razlika u ekonomskim, društveno-političkim i vrednosnim sistemima medju razvijenim zemljama je rezultat dugogodišnjeg iskustva. Inicijalne političke akcije u domenu fertiliteta obeležavala su dva uverenja. Prvo, vera u delotvornost restriktivnih mera (ograničavanje kontrole radjanja) i drugo, stav o primarnom značaju ekonomskih varijabli. Ubrzo se pokazalo da restriktivne mere ne daju željene rezultate ili imaju samo kratkotrajne efekte. Pored toga, u suprotnosti su sa osnovnim demokratskim načelima savremenih društava. Takodje, postalo je jasno da ekonomska determinanta reproduktivnog ponašanja nije jedina niti odlučujuća. Prošireno je saznanje da je u pitanju tesno povezana skupina varijabli koja zahteva iznalaženje složenog kompleksa mera čiji su rezultati neizvesni. Politička intervencija u tom pravcu zahteva odgovarajuću institucionalnu osnovu.

Zemlje sa eksplicitnom politikom podrške porodici imaju ministre odgovorne za političke akcije u ovoj oblasti. U drugim zemljama, politika podrške porodici ima implicitni karakter i po pravilu je sastavni deo socijalne politike. U nekim zemljama odeljenja u okviru određenih ministarstava odgovorna su za oblast podrške porodici. I na kraju ima zemalja u kojima ne postoje ni politički autoriteti ni administrativna tela jasno definisana za rad u ovoj oblasti. Razlike u institucionalizaciji, pak, nisu suštinske prirode. Ni u jednoj zemlji, čak ni u zemljama sa odgovornim ministrima, politika podrške porodici se ne sprovodi s jednog mesta. U svim zemljama, vitalne mere ove politike sprovode različita ministarstva. Pre svega, ministarstvo za finansije, ministarstvo za rad i ministarstvo za socijalnu zaštitu, pri čemu se teži simultanom i komplementarnom delovanju.

Pronatalitetni **efekat** primenjenih mera, i pored velikog interesovanja i mnogobrojnih rasprava, razmatranja i, čak, istraživanja, nije potpuno utvrđen. Uprkos nizu ograničenja, analiza rezultata istraživanja pokazuje da politika podrške porodici ima, najmanje privremeni pronatalitetni efekat. To je utvrđeno za zemlje Centralne i Istočne Evrope, u periodu kada su sprovodile mere s eksplicitno pronatalitetnim ciljem, kao i danas za nordijske zemlje, posebno Švedsku, i neke zemlje Zapadne Evrope.

Nema sumnje da su mere ekonomske prirode, smanjenje troškova podizanja dece u socijalističkim zemljama imale uticaja prvenstveno na dinamiku radjanja drugog i trećeg deteta. Neki autori ocenjuju da je postignut i dugotrajan efekat. On se kreće izmedju neopadanja završenog fertiliteta u Čehoslovačkoj do povećanja prosečnog broja dece u porodici za 10% u Madjarskoj i oko 7% u bivšoj Demokratskoj Republici Nemačkoj. Komparacija izmedju zemalja pokazuje da je dečiji dodatak imao pronatalitetni efekat u više njih. Takodje, beneficije koje su rasle sa povećanjem broja dece u porodici su imale neuporedivo veći efekat od onih koje su bile konstantne. To pokazuje iskustvo Madjarske i Čehoslovačke.

Iskustva socijalističkih zemalja otkrivaju i da restriktivni zakon o abortusu može imati kratkotrajni ili dugoročni pronatalitetni efekat u zavisnosti od dužine vremenskog perioda u

kome je namerni prekid trudnoće zabranjen. Zabrana abortusa u Rumuniji 1966. godine dovela je do značajnog povećanja radjanja drugog i trećeg deteta. Stopa ukupnog fertiliteta je skoro duplirana u naredne dve godine. Uprkos njenog smanjenja u kasnijem periodu, vrednost stope ukupnog fertiliteta je bila iznad nivoa prostog obnavljanja stanovništva u 1989. godini. Završeni fertilitet ovih generacije žena je, takodje, bio iznad nivoa potrebnog za prosto obnavljanje generacija. Kratkoročan efekat povećanja fertiliteta bez uticaja na završeni fertilitet je zabeležen i u Madjarskoj u periodu zabrane abortusa 1953-1956. godine i pri ograničavanju dostupnosti namernog prekida trudnoće u Čehoslovačkoj 1962. i ponovo u Madjarskoj 1973. godine.

Činjenica da su socijalističke zemlje primenom pronatalitetnih mera 60-tih godina uspele da podignu nivo stope ukupnog fertiliteta, te da je vrednost ove stope do kraja 80-tih godina bila na relativno povoljnom nivou u evropskim razmerama, indirektno govori u prilog njihove efikasnosti. Mada se u većini ovih zemalja još uvek sprovode iste mere, one u osnovi nisu više demografske već socijalne prirode. Posle političkih promena krajem osamdesetih godina i opredeljenja za tranziciju ekonomskog sistema, porodični, materinski i dečiji dodatak pokriva sve manji i manji deo troškova podizanja dece. Povećanje troškova života, visoka inflacija, nezaposlenost i druge ekonomske prepreke verovatno su u većoj meri nepodsticajni nego što umanjuju vrednost mera koje imaju za cilj da podstiču radjanje. Početkom 90-tih u velikom broju zemalja stopa ukupnog fertiliteta zabeležila je drastičan pad. To, pored izmenjenog ekonomskog i socijalnog konteksta, bitno menja i demografski kontekst u kome se sprovode postojeće mere (kreirane u uslovima blagog pada fertiliteta), tako da je danas relativan značaj njihovog postojanja.

Više istraživanja koja su se odnosila na pitanje efikasnosti mera politike podrške porodici koje se sprovode u nordijskim i zapadnim evropskim zemljama pokazuju da, pored privremenog, one imaju i dugotrajne efekte. Ekartova studija iz 1986. godine bazirana na iskustvima osam zemalja je pokazala da visoke materijalne beneficije mogu povećati stopu ukupnog fertiliteta u visini od 0,2 deteta po ženi. Ovaj rezultat je potvrđen i u novijoj studiji iz 1988. godine istog autora zasnovanoj na rezultatima jedanaest zemalja. Lindgren je, takodje, procenio da prosečan broj živorođene dece efikasna politika podrške porodici može da poveća u vrednosti od 0,2 deteta po ženi. I studija fertiliteta u Velikoj Britaniji je pokazala da visoke materijalne beneficije utiču na povećanje završenog fertiliteta putem povećanja radjanja dece trećeg i četvrtog reda i ohrabrivanja ranog materinstva. Francuski demografi veruju da bi fertilitet stanovništva ove zemlje sa najdužom tradicijom u sprovođenju mera koje stimulišu radjanje mogao biti niži za 10% ili 0,2 deteta po ženi da je prepušten spontanim tokovima.

Analitičari fertiliteta stanovništva ove grupe razvijenih zemalja povezuju njegov porast i povoljan nivo u periodu od II svetskog rata do 70-tih godina sa razvojem države blagostanja, koja u velikoj meri prepoznaje troškove roditeljstva, preuzima značajnu odgovornost u obrazovanju i zdravstvenoj zaštiti i svojim davanjima umanjuje socijalnu nesigurnost. Od 70-tih godina, međjutim, promene u ekonomskom i socijalnom položaju žena (pre svega, porast stope aktivnosti) smatraju se kritičnim elementom pada fertiliteta stanovništva, kome je pogodovala revolucija u kontraceptivnoj tehnologiji i promena vrednosnog sistema (pre svega, u sferi braka i porodice). Zemlje koje su nakon 70-tih održale relativno povoljan nivo fertiliteta stanovništva, ili su uspele da ga podignu, po pravilu su u okviru politike prema porodici i relevantnim socijalnim politikama razvile programe koje umanjuju oportune troškove roditeljstva i omogućuju uskladjivanje rada i roditeljstva žene. Značajan je primer Švedske. Politika čiji je cilj uspostavljanje ravnoteže između života, profesije i porodice i pružanje podjednake šanse ženi za samoostvarivanje povećala je fertilitet do nivoa koji je blizu potrebnog za obnavljanje generacija. Stopa ukupnog fertiliteta je u 1991. godini, čak, iznosila

2,13. Deo povećanja se sigurno duguje povećanju radjanja prvog deteta žena u tridesetim godinama života, ali otvoreno je pitanje da li će i kohortni fertilitet stanovništva rasti.

Dakle, najveći broj procena ukazuje da je maksimalni efekat primenjivanih mera porast završnog fertiliteta do 10%, što je, u uslovima izuzetno niske plodnosti stanovništva, nedovoljno. Razlozi izostajanja željenih efekata su svakako mnogobrojni i nedovoljno poznati. S jedne strane, moguće ih je tražiti u neadekvatnoj operacionalizaciji mera. Njen uzrok može biti ekonomske prirode, neadekvatan nivo ekonomskog razvoja ili odsustvo spremnosti izdvajanja adekvatnih sredstava, kao i političke prirode, podređenost mera populacione politike drugim oblastima socijalne politike, sa kojima se prepliće ili u čijim okvirima se sprovodi, a koji se, sa stanovišta kratkoročnih kriterija funkcionisanja društvenog sistema, ukazuju prioriternim. Obezbeđenje adekvatnih finansijskih sredstava za programe namenjene porodici, roditeljima i deci otežano je i povećanim potrebama socijalne brige o starima.

Istraživanja **stavova pojedinaca** o uzrocima niskog radjanja i njihovih očekivanja od države da svojom aktivnošću otkloni prepreke realizaciji većeg broja dece, ukazuju na saglasnost sa postojećim sistemom mera. To upućuje da on, potencijalno, može imati veći pronatalitetni stimulans ukoliko bi mogućnost i spremnost države bila veća da adekvatno odgovori na individualne zahteve. Pri tome se misli na realizaciju željenog broja dece, koji je po pravilu viši no realizovani, ali i niži no što je potrebno za prostu reprodukciju. Prema procenama analitičara kumulativni fertilitet tada bi mogao biti viši za još 10%. Naravno, time bi problem nedovoljnog radjanja bio ublažen, ali ne i rešen, jer ostaje otvoreno pitanje adekvatnosti promenjenih mera s obzirom na kompleksnu determinističku osnovu reproduktivnog ponašanja u savremenom društvu.

Mogući novi resurs u okviru pronatalitetne politike je **populaciona edukacija**. Širenje znanja o demografskim procesima, njihovim uzrocima i posledicama je preduslov objektivne i dokumentovane percepcije i formiranja stavova javnog mnjenja, bitnih za demografski relevantna ponašanja. Istovremeno, nivo demografskog znanja i relevantni stavovi individua postaju bitne informacije za tvorce populacione politike.

Populaciona edukacija je prepoznata kao važan element populacione politike i u Programu akcije, usvojenom na Međunarodnoj konferenciji o stanovništvu i razvoju u Kairu 1994. godine. U Programu je iznet niz pragmatičnih saveta. Najvažniji su: obrazovanje vezano za populacionu tematiku mora da počne u osnovnoj školi; mediji (radio, televizija, pozorišta) treba da budu glavni instrument za širenje znanja i motivacije i podsticanje javne diskusije o demografskim pitanjima; neophodna je mobilizacija javnog mnjenja, uključujući i članove parlamenta; obrazovne programe treba istovremeno sprovoditi na više frontova i u skladu sa drugim akcijama populacione politike; bitno je oslanjanje na istraživanja informacionih potreba i najprihvatljivijih načina za njihovo širenje u određenoj kulturi; i stvaranje specijalista za pitanja nauke o stanovništvu na univerzitetskom nivou.

Za razliku od razvijenih zemalja, **zemlje u razvoju** su u poslednje dve decenije, iz pozicije laissez-faire prešle u suprotnu poziciju i usvojile politiku prema fertilitetu, otvoreno i široko, kao integralni deo planova razvoja. Čak i vlade sa tradicionalno pronatalističkim stavovima. Tako, danas nešto više od polovine zemalja u razvoju ima široko postavljenu populacionu politiku koja obuhvata veliku skalu pitanja i problema. Centralno mesto, pak, zauzimaju **programi za planiranje porodice**.

Značaj programa za planiranje porodice je dvostruk. On deluje, pre svega, direktno. Otklanja prepreke zadovoljavanja manifestnih i diferenciranih potreba za kontrolom radjanja parova ili žena. Program za planiranje porodice, međutim, podstiče i podržava latentne, ambivalentne, neartikulisane, inkohherentne ili porodično disonantne potrebe i utiče na formiranje stava o malom broju dece kao idealu kome treba težiti.

Program za planiranje porodice širenjem znanja, dostupnosti metoda kontrole radjanja i stvaranjem povoljne klime snižava kako opštu i metod-specifičnu tako subjektivnu i objektivnu cenu (trošak) upotrebe kontracepcije i namernog prekida trudnoće. Strah od moralne ili socijalne neprihvatljivosti ograničavanja radjanja, strah od rizika po zdravlje metoda kontrole radjanja, strah od kontraceptivne greške, utrošak vremena, negativna lična ili porodična percepcija i neshvatanje partnera spadaju medju najvažnije elemente koji utiču na formiranje cene. Neutralisanje psiholoških, kulturnih, porodičnih i društvenih barijera deluje dvosmerno. Instrumentalno i determinišuće. Utiče ne samo na ponudu već i na tražnju. Omogućava realizaciju niskih normi i važan je elemenat za usvajanje stava o maloj porodici kao idealu.

Za prihvatanje novog modela reproduktivnog ponašanja u relativno kratkom vremenskom periodu bitno je dejstvo programa i na izgradnji uverenja da je mali broj dece ekonomska i zdravstvena dobrobit na mikro nivou, individualnom i porodičnom. Takodje, da je porodica sa dvoje, najviše troje dece progresivna, razvojna i ekološka potreba države i zahtev budućih generacija. Dalje, važno je stvaranje uverenja da individua može i mora sama da donosi odluke vezane za radjanje i podizanje dece uključujući i broj dece, razmak između njih, godine otpočinjanja i završetka radjanja. Zatim, prezentacija sadržaja programa za planiranje porodice istovremeno predstavlja i promociju novih ideja i uloga u modernoj kulturi, uključujući i nov status žene. Kvalitativno nov pomak u kolektivnom ponašanju program postiže i putem preuzimanja i preusmeravanja socijalne kontrole uključivanjem u akcije religijskih vodja ili starešina sela, na primer. Takodje, punim angažovanjem lokalnih struktura izbegava se individualna alijenacija kao i smanjuje mogućnost dominacije nad klijentom. Otuda, na makro nivou, program za planiranje porodice dovodi do ranijeg, bržeg i sa manjom cenom pada fertiliteta stanovništva kao i ravnomernijeg ograničavanja plodnosti medju socijalnim grupama.

Efikasnost sprovedjenih programa za planiranje porodice je nesumljiva te je smanjenje nivoa plodnosti na najmanje polovinu vrednosti u odnosu na 1970. godinu, ostvareno u zemljama koje sprovede populacione programe više od deset godina. To su većinom zemlje sa niskim ili nisko srednjim nivoom nacionalnog dohodka, što potvrđuje da je populaciona politika presudna za ubrzanje demografske tranzicije. Više tumača tranzicije reproduktivnih normi od visokih ka niskim u zemljama u razvoju gotovo podjednako značajnu ulogu pripisuju i strukturnim, kulturnim i tehnološkim promenama u društvu kao osnovnim elementima socio-ekonomskog razvoja i aktivnostima programa za planiranje porodice. Bongaarts je, čak, procenio, na osnovu empirijskih podataka iz više sredina, da su programi za planiranje porodice odgovorni za 43% pada fertiliteta stanovništva u zemljama u razvoju između ranih šezdesetih i kasnih osamdesetih godina.

Napravljena je lista od devetnaest opcija koje vlada može da preuzme u okviru politike čiji je cilj ograničavanje radjanja. Mada pojedinačni programi za planiranje porodice obično uključuju više elemenata, tvorci programa daju različiti značaj pojedinim komponentama. Smatra se da svaki program sadrži najviše tri ključna elementa na kojima se bazira uspeh ili neuspeh čitave akcije. Pored izbora najvažnijih strategijskih elemenata, programi variraju, u manjoj ili većoj meri, u tipu i kvalitetu niza elemenata kao što su između ostalih servisi, izbor metoda i sredstava za kontracepciju, savetodavni rad, javno informisanje, vodjenje, materijalna baza, fleksibilnost, zakonodavstvo, kontrola, evaluacija.

Uspeh programa za planiranje porodice, međutim, zavisi, pre svega, od koncepcije programa da pruži široku lepezu kontraceptivnih sredstava i metoda i njegove mogućnosti da motiviše stanovništvo na upotrebu kontracepcije. Ove dve krajnje determinante, pak, zavise od niza drugih uzroka.

Tako, servisi za planiranje porodice su važna determinanta dostupnosti kontraceptivnih sredstava i metoda. Postoji, međutim, niz uslova koji treba da budu ispunjeni da bi servisi za planiranje porodice efikasno funkcionisali. Motivisano osoblje koje je steklo niz opštih i specifičnih znanja za rad u ovoj oblasti, na primer. Zatim, kvalitetna usluga koja pored visokog tehničkog nivoa podrazumeva i poštovanje potreba žena kao što su pravo na izbor, privatnost, dostojanstvo, kratak boravak u uredjenoj čekaonici, opcija dobijanja dodatnog saveta telefonom. Takodje, postojanje muških klinika ili odeljenja, odnosno klubova pri bolnicama za planiranje porodice. Ili, sopstvena produkcija, donatori iz inostranstva i logistički sistem koji će omogućiti snabdevenost svim kontraceptivnim sredstvima pošto je pravo na izbor i lekara i klijenta pretpostavka za dobar inicijalni odabir, mogućnost promene sredstva i metode kao i kontinuiranu upotrebu kontracepcije. Dalje, odašiljanje informacija, različite prirode i nivoa, koje pospešuju kontakt sa klijentima. Za raširenost sterilizacije je neophodna, pak, i tehnička opremljenost medicinskih institucija za obavljanje ove hirurške intervencije. Važan je i razvoj formalnih i neformalnih mehanizama za kontinuiranu vezanost klijenta za servis. Poznato je, takodje, da program povećava svoj efekat ne samo ako je dobro razvijena mreža servisa već i ako se usluge servisa za planiranje porodice pružaju istovremeno različitim kanalima. Moguće opcije su komercijalni i privatni servisi, servisi u okviru klinika, klubovi za majke, postpartalno i postabortusno savetovanište, servisi za planiranje porodice osnovani posredstvom nevladinih organizacija i patronažne sestre i/ili volonteri koje idu od kuće do kuće i nude kontraceptivna sredstva i pružaju savete o primeni sredstava i korišćenju metoda kao i zdravstveni programi, za zaposlene ili mlade, na primer. Otuda je bitna koordinacija između različitih programskih aktivnosti i između različitih programa kao što su program za planiranje porodice i, na primer, program za borbu protiv SIDA-e.

Motivisanost stanovništva da koristi kontracepciju, takodje, ima svoje sopstvene determinante. Informacija-edukacija-komunikacija je osnovna strategija odašiljanja ideja i poruka. Ona se ostvaruje nizom opcija od ličnih kontakata, preko masovnih medija i putem redovnog školskog obrazovanja do podrške programu za planiranje porodice od strane istaknutih predstavnika javnog mnjenja, političkih autoriteta, religijskih vodja, poznatih ličnosti. Uspešni programi su pokazali da je neophodna koncentracija programskih napora na promenu ponašanja pojedinaca, primarnih grupa i područja od uticaja za neformalnu mrežu socijalnih odnosa i kolektivno ponašanje. Za sve programe je, međutim, bitno izvlačenje muškaraca iz defanzive, promocija njihove odgovornosti kao i ohrabivanje za međupartnersku komunikaciju, razgovor i pomoć ženi.

Politički kontekst je posebno važan okvir za formulisanje, sprovođenje i efekat programa za planiranje porodice. On uključuje, pre svega, donošenje odluke da se program implementira, jačinu političkog i administrativnog sistema, stepen centralizacije, dimenzije kapaciteta sistema za kontrolu, monitoring i evaluaciju. Organizovana država je gotovo pretpostavka za promenu individualnog ponašanja u sferi planiranja porodice. U uslovima, pak, kada država nije jaka, kada je socijalna kontrola rasuta i vezana za formalne i neformalne autonomne organizacije, najrelevantniji su stavovi i ponašanje alternativnih vodja. Oni mogu pojačati ili prekinuti delovanje programa u bilo kojoj tački. Pored političkog, važni su i drugi elementi koji određuju celokupni kontekst u kome se program za planiranje porodice definiše i sprovodi. Situacioni

faktori, koji uključuju neplanirane događaje različite prirode, su uglavnom kratkotrajnog delovanja za razliku od strukturnih i kulturnih činioca. U okviru prvih priroda ekonomskog sistema, a u okviru drugih status žene se čine najvažnijim.

Značaj **istraživačkih znanja** za programske procese je veliki. Pored opštih, vezanih za determinističku osnovu reproduktivnog ponašanja jedne populacije, neophodna su i specifična znanja. Raširenost manifestnih potreba i očekivanja vezana za latentne potrebe, ciljne grupe, prepreke koje izviru iz sociokulturnog konteksta, izbor konceptualnih i organizacionih rešenja, glavne tačke programske strategije, su svakako najvažnija pitanja koja reprezentativno istraživanje i istraživanje pilot tipa treba da razjasni. Istraživački naponi su neophodni i za evaluaciju spovodjenja programa za planiranje porodice. Oni uključuju ocenu programskih rešenja i organizacije, identifikaciju raskoraka na svim nivoima između intencija i implementacije programa, kao i pronalaženje novih resursa, finansijskih i kadrovskih, za efikasnije delovanje.

Nesumnjiv napredak u kvalitativnom smislu - rasprostranjenost opredeljenja da se deluje u oblasti fertiliteta kao i široko i eksplicitno sprovođenje programa za planiranje porodice, postavljanje načela, principa i ciljeva, izgradjivanje zakonskih i institucionalnih okvira, težnja ka operacionalizaciji, mnoštvo pozitivnih iskustava u prilog ograničavanja radjanja - se, međjutim, sukobljava sa velikim organizacionim problemima i finansijskom nemoći zemalja u razvoju. Ostajanje u začaranom krugu vrlo je verovatno, jer je u Programu akcije, usvojenom na Medjunarodnoj konferenciji o stanovništvu i razvoju u Kairu 1994. godine, izračunato je da je za sprovođenje programa za planiranje porodice zemalja u razvoju i zemalja čije su ekonomije u tranziciji potrebno 10,2 milijardi američkih dolara u 2000, a čak 13,8 milijardi u 2015. godini. Ovim aktom se preporučuje da više od dve trećine sredstava obezbede same zemlje, a ostali deo sume medjunarodna zajednica.

V DOSADAŠNJE MERE I INSTITUCIJE POLITIKE OBNAVLJANJA STANOVNIŠTVA U SRBIJI

Mere populacione politike u nas nisu uvek bile ni konzistentne ni šire rasprostranjene, niti je njihovo vremensko trajanje ostvarivano u kontinuitetu. Iako je teško reći od kada se može govoriti o merama populacione politike, proučavanje zvaničnih dokumenata (Rezolucija o politici obnavljanja stanovništva Skupštine SRS, od 13. decembra 1983. godine i Rezolucija Skupštine SFRJ o osnovama zajedničke politike dugoročnog razvoja SFRJ do 1985. godine) u pučuje na zaključak da se kasnilo kako sa uočavanjem problema u obnavljanju stanovništva, tako i sa utvrđivanjem odgovarajuće politike. Pored toga, i kada se pokazivala spremnost da se pristupi rešavanju problema obnavljanja stanovništva i kada su se zauzimali stavovi o svim bitnim pitanjima populacione politike, kao što je učinjeno u navedenoj rezoluciji Skupštine Srbije, izostajala je potrebna aktivnost na donošenju i sprovođenju odgovarajućih mera.

Posle usvajanja Rezolucije o politici obnavljanja stanovništva od strane Skupštine SR Srbije, 1983. godine, usledila je izrada naučne studije "Mere populacione politike u evropskim zemljama" sa "Predlogom pristupu u prilog rađanja u našim uslovima" od strane Ekonomskog instituta - Beograd, 1984. godine. Deo predloga utvrđenih u navedenoj studiji dobio je formu zakonskih rešenja, pre svega u oblasti društvene brige o deci, 1987. i 1990. godine, kao i u oblasti radnog zakonodavstva. Skoro potpuno zakonsko uređivanje predloženih rešenja usledilo je u ovim istim oblastima, 1992. godine.

Krajem 1993. godine Vlada Republike Srbije razmotrila je materijal "Demografski problemi Republike Srbije sa ciljevima i predlogom mera za razvoj stanovništva" i usvojila zaključke kojima su pokrenuta mnoga značajna pitanja za definisanje i sprovođenje populacione politike Srbije.

U 1994. godini Vlada Republike Srbije osnovala je Savet za stanovništvo porodicu i decu, kao svoj savetodavni organ, na čiji je predlog, 1997. godine, usvojila da su najvažniji ciljevi razvitka stanovništva Srbije sledeći:

- suzbijanje postojećih negativnih pojava koje se ispoljavaju, pre svega, u nedovoljnom rađanju u jednom delu i prekomernom rađanju u drugom delu Republike;
- postizanje stabilizacije rasta stanovništva na celom području Republike do nivoa potrebnog za obnavljanje stanovništva;
- poboljšanje zdravstvenog stanja stanovništva i smanjenje smrtnosti;
- racionalni teritorijalni razvoj stanovništva i
- smanjenje iseljavanja stanovništva.

Polazeći od ciljeva razvitka stanovništva, od stanja i kretanja u njegovom razvitku i svoje uloge u tome, država preduzima mere kojima se može delovati na promenu demografske situacije. Od početka devedesetih godina utvrđene su mere populacione politike u mnogim oblastima relevantnim za reprodukciju stanovništva. One se zasnivaju na dosadašnjim saznanjima, sprovedenim naučnim istraživanjima i iskustvima drugih zemalja, kao i sopstvenim. Ovakav pristup neophodan je zbog složenosti fenomena rađanja i obnavljanja stanovništva u čijoj se osnovi nalazi sloboda i pravo svake individue da odlučuje o rađanju i potreba ljudske populacije da traje i razvija se u neprekidnom obnavljanju.

U našim uslovima, prirodnu složenost ovog problema povećavaju velike regionalne i etničke razlike u natalitetu i prirodnom priraštaju stanovništva, disproporcije u razmeštaju stanovništva,

problemi prouzorkovani raspadom Druge Jugoslavije, ratom na delu njenih prostora, progonom srpskog stanovništva, masovnim izbeglištvom, potpunom izolacijom zemlje, ekonomskom blokadom bez presedana, teškom ekonomskom situacijom, siromaštvom, pritiscima raznih vrsta od strane međunarodne zajednice i borbom protiv terorizma i secesije Kosova i Metohije, a za očuvanje teritorijalnog integriteta Srbije i Jugoslavije.

Mere koje se sada sprovode imaju u načelu pozitivan karakter, diferencirani pristup u pojedinostima s obzirom na različitost demografskih prilika u regionima i usmerene su postizanju navedenih ciljeva razvitka stanovništva.

Međutim, sadašnji nepovoljni ekonomski uslovi onemogućavaju redovno sprovođenje postojećih mera, naročito ekonomsko-socijalnih, kao i racionalnije povećanje materijalne podrške društva biološkoj reprodukciji i porodici.

Mere u sistemu društvene brige o deci

Najveća koncentracija ekonomsko-socijalnih mera nalazi se u sistemu društvene brige o deci koji je utvrđen Zakonom o društvenoj brizi o deci ("Službeni glasnik RS", br. 49/92, 29/93, 53/93, 67/93, 28/94, 47/94 i 25/96).

Sušтина sistema društvene brige o deci može se izraziti sledećom definicijom: Sistem društvene brige o deci jeste društveno-istorijski determinisana, javno regulisana, garantovana i finansirana pomoć koju država pruža porodicama sa decom i deci, radi obezbeđivanja socijalne sigurnosti, zadovoljavanja razvojnih potreba dece, ujednačavanja uslova za njihov razvoj, kao i radi pružanja pomoći porodici u ostvarivanju njene reproduktivne, zaštitne, vaspitne i ekonomske funkcije. Mere pomoći i podrške porodicama sa decom i deci obezbeđuju se materijalnim davanjima i organizovanim delatnostima specijalizovanih institucija - predškolskih ustanova i dečjih odmarališta.

Merama pomoći i podrške porodicama sa decom i deci olakšava se teret roditeljstva, stvaraju povoljniji uslovi života i obezbeđuju neophodni društveni oslonci za ostvarivanje roditeljskih uloga, što je istovremeno i deo neophodnih pretpostavki za povećanje stope rađanja. Polazeći od toga, mere pomoći i podrške primerene su demografskoj situaciji, odnosno imaju pro i antinatalitetni karakter, koji je određen prema prirodnom priraštaju stanovništva kao najmarkantnijem pokazatelju stanja u razvitku stanovništva.

Zakonom o društvenoj brizi o deci utvrđene su sledeće mere koje su usmerene na ostvarivanje demografskih ciljeva:

- naknada zarade za vreme porodijskog odsustva zaposlenog roditelja i odsustva sa rada usvojioca radi nege deteta;
- materinski dodatak;
- pomoć za opremu novorođenčeta;
- dodatak na decu;
- naknada troškova boravka u predškolskoj ustanovi za treće i svako naredno dete u porodici, u opštinama (naseljima) sa negativnom stopom prirodnog priraštaja stanovništva;
- predškolsko vaspitanja i obrazovanje za decu bez roditeljskog staranja, decu sa smetnjama u razvoju i decu na dužem bolničkom lečenju;

- vaspitno obrazovni program u godini pred polazak u osnovnu školu u trajanju od tri sata dnevno u školskoj godini.

Ova rešenja imaju karakter prava od opšteg interesa i finansiraju se iz buxeta Republike. Pored njih postoje i sledeće mere koje se finansiraju iz opštinskih buxeta:

- boravak, predškolsko vaspitanje i obrazovanje i preventivna zdravstvena zaštita dece predškolskog uzrasta i boravak dece osnovno-školskog uzrasta do 10 godina starosti u predškolskoj ustanovi;
- odmor i rekreacija dece do 15 godina starosti u dečjem odmaralištu i
- regresiranje boravka dece u predškolskoj ustani, odmora i rekreacije.

Naknada zarade za vreme porodiljskog odsustva je pravo svake zaposlene porodilje ili usvojioca deteta u trajanju od 13,5 meseci za prvo, drugo, četvrto i svako naredno dete, odnosno 25,5 meseci za treće dete.

Visina naknade zarade jednaka je zaradi za zaposlene u preduzeću i organizaciji koja obavlja privrednu delatnost, udruženju, banci, organizaciji za osiguranje, zadruzi, ustanovi i drugoj organizaciji koja obavlja delatnost javnih službi, državnom organu, organu teritorijalne autonomije i lokalne samouprave i kod drugih pravnih i fizičkih lica.

Za osnivače, odnosno vlasnike preduzeća, radnje, ustanove ili drugog oblika organizovanja, kao i za lica koja samostalno obavljaju delatnost, osnovnicu za utvrđivanje naknade zarade čini prosečna mesečna osnovica na koju se plaćaju doprinosi za obavezno socijalno osiguranje u poslednjih šest meseci, pre meseca u kome je započeto korišćenje porodiljskog odsustva, umanjena za iznos poreza i doprinosa koji se na tu osnovicu obračunavaju.

Za prvo troje dece u porodici naknada zarade iznosi 100%, a za četvrto i svako naredno dete 80% od utvrđenog iznosa naknade zarade.

U opštinama, odnosno delovima opština (naseljima) sa negativnom stopom prirodnog priraštaja stanovništva, naknada zarade za četvrto dete u porodici iznosi 100% od utvrđenog iznosa naknade zarade.

Pun iznos naknade zarade utvrđen na navedeni način ostvaruje se i pod uslovom da je korisnik prava na naknadu zarade neposredno pre ostvarivanja tog prava bio u radnom odnosu najmanje šest meseci neprekidno.

Korisnicima koji su bili u radnom odnosu neprekidno do tri meseca i neposredno, pre ostvarivanja tog prava, pripada 30% od iznosa naknade zarade utvrđene na navedeni način.

Za neprekidan radni odnos više od tri, a manje od šest meseci neposredno pre ostvarivanja ovog prava korisniku pripada 60% od iznosa naknade utvrđene na navedeni način.

Pun iznos naknade zarade ne može biti manji od garantovane neto zarade utvrđene za mesec za koji se vrši isplata.

Isplatu naknade zarade za vreme porodiljskog odsustva vrši preduzeće za zaposlene, umanjemem obračunatog poreza na lična primanja koji je dužna da uplati, a za vlasnike preduzeća, ustanova ili radnji, odnosno lica koja samostalno obavljaju delatnost, služba za poslove društvene brige o deci u opštini, odnosno gradu.

Materinski dodatak je pravo na novčanu pomoć koje imaju sve porodilje van radnog odnosa za prvo troje dece, a u opštinama sa negativnom stopom prirodnog priraštaja stanovništva i za četvrto, u trajanju od 365 dana.

Pravo na materinski dodatak imaju, pod istim uslovima i druga lica koja ostvaruju pravo na odsustvo za negu novorođenčeta, prema propisima o radnim odnosima.

Pravo na materinski dodatak ostvaruje se za prvo troje dece u porodici u trajanju od 365 dana od dana rođenja deteta, ukoliko se podnese zahtev u roku od 30 dana. Ako se zahtev podnese posle tog roka, pravo se ostvaruje od dana podnošenja zahteva. Pravo se ne može ostvariti posle isteka roka od 365 dana od dana rođenja deteta.

Za četvrto dete, pravo na materinski dodatak može ostvariti porodica koja ima prebivalište u opštini sa negativnom stopom prirodnog priraštaja stanovništva, takođe u trajanju od 365 dana od dana rođenja deteta, a na osnovu podnetog zahteva.

Materinski dodatak iznosi 30% od prosečne neto zarade po zaposlenom u privredi Republike prema poslednjem objavljenom podatku Republičkog zavoda za statistiku. Nominalne iznose, u skladu s tim, utvrđuje ministar za brigu o porodici.

Pomoć za opremu novorođenčeta je pravo koje pripada za prvo troje dece u porodici, a za četvrto dete ako porodica ima prebivalište u opštini odnosno naselju sa negativnom stopom prirodnog priraštaja stanovništva.

Isplaćuje se jednokratno u visini jedne prosečne neto zarade po zaposlenom u privredi Republike, prema poslednjem objavljenom podatku Republičkog zavoda za statistiku.

Rok za podnošenje zahteva je jedna godina od dana rođenja deteta, a zahtev za naknadu zarade za vreme porodiljskog odsustva, materinski dodatak ili dodatak na decu može se smatrati i zahtevom za pravo na pomoć za opremu novorođenčeta.

Dodatak na decu je pravo na novčanu pomoć porodicama sa decom koje se ostvaruje pod zakonom određenim uslovima.

Pravo na dodatak na decu se ostvaruje za prvo troje dece u porodici, i to:

- ako porodica ostvaruje pravo na materijalno obezbeđenje, u skladu sa Zakonom o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana;
- ako ukupan mesečni prihod po članu porodice ostvaren za poslednja tri meseca u prethodnoj godini iznosi do 50% od prosečne mesečne neto zarade (plate) ostvarene za poslednja tri meseca u prethodnoj godini po zaposlenom u privredi opštine, odnosno grada, u kojoj korisnik ima prebivalište, a katastarski prihod mesečno po članu porodice u prethodnoj godini ne prelazi iznos od 3% prosečnog katastarskog prihoda po jednom hektaru plodnog zemljišta u prethodnoj godini ili je ostvaren sa zemljišta do 500 m² na kome je podignuta stambena zgrada;
- ako ukupan mesečni katastarski prihod po članu porodice u prethodnoj godini iznosi do 7% od prosečnog katastarskog prihoda po jednom hektaru plodnog zemljišta u prethodnoj godini, a porodica ne ostvaruje druge prihode.

Ako je prosečna mesečna neto zarada (plata) po zaposlenom u privredi opštine, odnosno grada, ostvarena za poslednja tri meseca u prethodnoj godini viša od prosečne mesečne neto zarade (plate) po zaposlenom u privredi Republike ostvarene za poslednja tri meseca u prethodnoj godini, cenzus se utvrđuje u tom iznosu, a najviše u iznosu od 10% više od prosečne mesečne neto zarade (plate) ostvarene u privredi Republike za poslednja tri meseca u prethodnoj godini.

Ako je prosečna mesečna neto zarada (plata) po zaposlenom u privredi opštine, odnosno grada, ostvarena za poslednja tri meseca u prethodnoj godini, niža od 70% od prosečne mesečne neto zarade (plate) po zaposlenom u privredi Republike ostvarene za poslednja tri meseca u prethodnoj godini, cenzus se utvrđuje u iznosu od 70% od prosečne mesečne neto zarade (plate) ostvarene u privredi Republike za poslednja tri meseca u prethodnoj godini.

Za decu bez roditelja i decu samohranih roditelja ovako utvrđena granica prihoda se uvećava za 20%.

Nominalni iznos granice prihoda (cenzusa) utvrđuje početkom svake godine, ministar za brigu o porodici.

Nezavisno od materijalnog položaja porodice, pravo na dodatak na decu ima treće dete iz porodice sa troje dece. U opštinama (naseljima) sa negativnom stopom prirodnog priraštaja stanovništva, status trećeg deteta ima i svako naredno dete.

Deca sa smetnjama u razvoju imaju takođe pravo na dodatak na decu nezavisno od materijalnog položaja svoje porodice.

Pravo na dečji dodatak može ostvariti svaki zaposleni građanin i strani državljanin koji radi ili obavlja delatnost u Republici Srbiji, a nezaposleni građanin ako ima prebivalište u njoj.

Pravo na dodatak na decu pripada za decu dok su na redovnom školovanju, a najdalje do 19 godina života.

Pravo na dodatak na decu može ostvariti jedan od roditelja.

Visina dodatka na decu je: za prvo dete 20%; za drugo dete 25% i za treće dete 30% od prosečne zarade po zaposlenom u privredi Republike, bez dodatka i naknada, a prema poslednjem objavljenom podatku Republičkog zavoda za statistiku.

Nominalne iznose utvrđuje ministar za brigu o porodici.

Naknada troškova boravka u predškolskoj ustanovi za treće i svako naredno dete je pravo ove dece u opštinama i naseljima sa negativnom stopom prirodnog priraštaja stanovništva. Kao takvo, ono pripada trećem i svakom narednom detetu u navedenim opštinama i naseljima, a odnosi se na celodnevni ili poludnevni boravak. Može se koristiti odmah po isteku porodijskog odsustva ako predškolska ustanova organizuje celodnevni boravak za decu od jedne do tri godine starosti (jasleni uzrast), odnosno od tri i više godina starosti, za jedan ili drugi oblik, a do polaska deteta u osnovnu školu.

Ukoliko opština ili naselje ostvare, u svom demografskom razvitku, pozitivan prirodni priraštaj stanovništva, prestaje mogućnost korišćenja ovog prava. Podatke o prirodnom priraštaju stanovništva, za svaku godinu, objavljuje Republički zavod za statistiku.

Predškolsko vaspitanje i obrazovanje za decu bez roditeljskog staranja, decu sa smetnjama u razvoju i decu na dužem bolničkom lečenju su prava ovih kategorija dece koja se ostvaruju u predškolskim ustanovama ili ustanovama socijalne zaštite, zdravstvene zaštite ili školama, pod određenim uslovima, u trajanju od tri do pet sati dnevno.

Vaspitno-obrazovni program u godini pred polazak u osnovnu školu u trajanju od tri sata dnevno je pravo sve dece šestogodišnjeg uzrasta pod uslovom da je opština obezbedila odgovarajuće prostorne i kadrovske uslove, i pod uslovom da je broj dece u jednoj vaspitnoj grupi u skladu sa propisanim brojem.

U predškolskim ustanovama, koje osniva opština ili drugo pravno ili fizičko lice, ostvaruje se pravo predškolske dece na boravak, predškolsko vaspitanje i obrazovanje, preventivnu zdravstvenu i socijalnu zaštitu i pravo na boravak dece osnovno-školskog uzrasta do deset godina starosti u predškolskoj ustanovi.

Regresiranje troškova boravka predškolske dece vrši se iz opštinskih buxeta za sve ustanove koje su utvrđene mrežom predškolskih objekata u opštini i to 80% prosečno po detetu od ekonomske cene boravka.

U Republici ima 181 predškolska ustanova sa 994 namenski građenih objekata i 808 drugih prostora prilagođenih za rad sa decom, kapaciteta 142.647 mesta za rad u jednoj smeni.

Odmor i rekreacija dece do 15 godina starosti organizuje se u 10 dečjih odmarališta koje posluju kao samostalne ustanove i još osam objekata koji su u sastavu predškolskih ustanova. Ukupan kapacitet navedenih objekata je 5.800 ležaja. Način regresiranja odmora i rekreacije nije propisan, već o njemu odluke donose opštine.

Ostvarivanje mera i obuhvat

Mere u sistemu društvene brige o deci, koje se finansiraju iz buxeta Republike, na kraju 1998. godine koristilo je 827.650 korisnika.

U tabeli koja sledi daje se broj korisnika na kraju 1998. godine po vrstama mera, obuhvatu, visini nominalnih iznosa i ukupnih sredstava na godišnjem nivou.

Tabela 8: Broj korisnika, obuhvat i izdvajanja za mere iz sistema društvene brige o deci

Mera	Broj korisnika	% obuhvata	Visina iznosa	Sredstva na godišnjem nivou
naknada zarade za vreme porodijskog odsustva	32026	100		576200000
materinski dodatak	38751	70	247,2	88020000
jednokratna pomoć za opremu novorodjenčeta	77244	82	824	53892000
dodatak na decu	669034	25,9	164,8	1077624700
naknada boravka u predškolskim ustanovama*	10645		627	44184000
predškolsko vaspitanje za decu u posebnim grupama**	1853		3404	6612000
program pred polazak u školu	90367	68,8	2691	105780000
pomoć majkama izbeglicama	897			1800000

ukupno				1954112700
--------	--	--	--	------------

Napomene: * samo za treće dete u opštinama (naseljima) sa negativnom stopom prirodnog priraštaja
 **za decu bez roditeljskog staranja, decu sa smetnjama u razvoju i decu na dužem bolničkom lečenju

Pored navedenih mera i obuhvata, potrebno je napomenuti da boravak, predškolsko vaspitanje i obrazovanje i preventivnu zdravstvenu zaštitu dece u celodnevnom boravku u predškolskim ustanovama, što je u nadležnosti opština, koristi još 111.832 dece od jedne do sedam godina starosti ili 14,44% od populacije. Posmatrano u celini, ukupan obuhvat dece svim oblicima rada u predškolskim ustanovama je 179.839 dece ili 23,22%.

Odmorom i rekreacijom dece u dečjim odmaralištima obuhvaćeno je 50 - 60.000 dece godišnje.

Podaci o broju dece i njihovom obuhvatu pojedinim merama u sistemu društvene brige o deci pokazuju različito stanje, što zavisi od prirode prava, visine cenzusa i diferenciranosti u odnosu na stopu prirodnog priraštaja stanovništva. Imajući to u vidu može se konstatovati da je obuhvat zaposlenih porodilja naknadom zarade potpun, da je veoma visok obuhvat porodilja van radnog odnosa materinskim dodatkom i novorođene dece jednokratnom pomoći za opremu novorođenčeta, da obuhvat dece dodatkom na decu iznosi 25,9% od populacije, da je obuhvat trećeg deteta naknadom troškova boravka u predškolskoj ustanovi potpun u opštinama, odnosno naseljima sa negativnom stopom prirodnog priraštaja stanovništva u kojima postoji organizovan rad sa decom predškolskog uzrasta i da obuhvat dece programom vaspitno-obrazovnog rada u godini pred polazak u školu, iako visok, nije u potpunosti zadovoljavajući.

Visina nominalnih iznosa zavisi od visine prosečne zarade po zaposlenom u privredi Republike, a pošto se određuje na osnovu zakonom utvrđenog relativnog odnosa prema zaradi, ima stalno istu realnu vrednost.

Cene programa, koji se realizuju u predškolskim ustanovama utvrđuju se prema propisanim, racionalnim standardima i drugim važećim normama i omogućavaju njihovu realizaciju.

Osnovni i najveći problem u ostvarivanju sistema društvene brige o deci je veliko kašnjenje u isplataama novčanih davanja. Stanje isplata na dan 10.03.1999. godine je sledeće:

- Naknade zarada zaposlenih porodilja koje isplaćuju preduzeća zaključno sa januarom i delom sa februarom 1999. godine;
- Naknade zarada zaposlenih porodilja koje se finansiraju iz buxeta Republike zaključno sa julom 1998. godine;
- Refundacije preduzećima naknada zarada zaposlenim porodiljama zaključno sa januarom 1998. godine;
- Materinski dodatak zaključno sa oktobrom 1997. godine;
- Jednokratna novčana pomoć za opremu novorođenčeta zaključno sa martom 1998. godine;
- Dodatak na decu zaključno sa oktobrom i deo novembra 1997. godine;
- Prava dece koja se ostvaruju u predškolskim ustanovama zaključno sa decembrom 1998. godine.

Razlozi za kašnjenje sadržani su u ukupnom nedostatku sredstava u buxetu Republike, ali i u neadekvatnom tretmanu ovog sistema. Zaključno sa 31.januarom 1999. godine, sredstva za ovu oblast izvršena su u ukupnom iznosu od 1.535.352.593 dinara ili 78,6%.

U ostvarivanju mera koje se finansiraju iz opštinskih buxeta nema kašnjenja, pa se one ostvaruju redovno i uspešno.

Nedovoljan obuhvat nekim merama (dodatak na decu i predškolsko vaspitanje i obrazovanje), kao i veoma veliko kašnjenje u isplatama najvećeg dela materijalnih davanja objektivno umanjuju značaj i domete populacione politike.

Ostvarivanje mera u ustanovama za decu

Pored ekonomsko-socijalnih mera u populacionoj politici visoko se rangiraju i mere kojima se rešavaju problemi zbrinjavanja dece zaposlenih roditelja. Neka istraživanja su pokazala da rađanje drugog deteta zavisi, u visokom stepenu, od iskustva u podizanju prvog deteta. Otuda je problem zbrinjavanja dece zaposlenih roditelja sve više društveni problem i, bez obzira na zastupljenost individualnih ili porodičnih strategija snalaženja, društvo mora preuzeti svoj deo odgovornosti u tome. Pri tome, način zbrinjavanja dece zavisi od starosti deteta i njegovih razvojnih potreba.

Društvena pomoć za zbrinjavanje, zaštitu, vaspitanje i obrazovanje male dece ostvaruje se u institucionalnom delu sistema društvene brige o deci, odnosno u predškolskim ustanovama.

Predškolske ustanove obezbeđuju dnevni boravak dece, ostvarivanje vaspitno-obrazovne, preventivno-zdravstvene i socijalne funkcije kroz organizovanje celodnevnih, poludnevnih, minimalnih, skraćenih, povremenih, petodnevnih i različitih oblika rada sa decom do polaska u osnovnu školu. Predškolske ustanove mogu organizovati delatnost u drugoj porodici i stanu roditelja kao i pružanje pojedinih usluga iz delatnosti ustanove deci i porodicama. One mogu, na osnovu mogućnosti i utvrđenih potreba dece i roditelja da organizuju ishranu, odmor i rekreaciju dece osnovno-školskog uzrasta do 10 godina starosti.

U Srbiji ima 181 predškolska ustanova. One organizuju svoju delatnost u 994 namenski građenih objekata i 808 prilagođenih prostora čiji su kapaciteti 142.221 mesto za decu od 1 do 7 godina starosti, za rad u jednoj smeni.

Predškolske ustanove koncentrišu svoju aktivnost na organizovanje prevashodno celodnevnih i poludnevnih boravaka, iza kojih, po učestalosti javljanja, dolaze različiti oblici rada.

Organizovanje delatnosti u drugoj porodici i stanu roditelja uopšte nije zastupljeno, dok pružanje pojedinih usluga iz delatnosti ustanove, deci i porodicama, počinje ekspanziju. U novije vreme, od kada se pojavio problem nedostatka kapaciteta predškolskih ustanova (oko 15.000 dece čeka na mesto u vrtiću) otpočeo je i razvoj privatnih vrtića i pružanje pojedinih poslova i usluga iz delatnosti društvene brige o deci u privatnoj organizaciji.

Predškolske ustanove osniva opština, odnosno grad, a to pravo imaju i druga pravna i fizička lica pod uslovima i na način utvrđen Zakonom o društvenoj brizi o deci i propisima donetim na osnovu tog zakona. Dakle, lokalni organi vlasti imaju velika ovlašćenja, ne samo u osnivanju predškolskih ustanova nego i u ukupnom organizovanju i finansiranju njihove delatnosti prema profesionalnim standardima koje donose nadležni državni organi. Pošto je

delatnost predškolskih ustanova multifunkcionalna - socijalna, vaspitno-obrazovna i preventivno-zdravstvena, to je i nadležnost za uređivanje ovih funkcija podeljena između Ministarstva za brigu o porodici, kao matičnog, Ministarstva prosvete i Ministarstva za zdravlje. Podela nadležnosti je i određena vrsta kompromisa pošto se u različitim periodima vremena menjao značaj pojedinih aspekata njihove složene delatnosti. To, i dugo vreme nerazvijena mreža tih ustanova uticalo je na odsustvo sopstvenog identiteta pa su ove ustanove i normativno i stvarno svrstavane u sistem obrazovanja ili sistem socijalne zaštite, ili je pak u njihovom radu dominirala zdravstvena funkcija. Negativna strana podeljene nadležnosti je neefikasnost, sporost u usaglašavanju tri ministarstva, ponekad, i neadekvatna sinhronizacija i manja efektivnost od objektivno moguće u ostvarivanju i kvantiteta i kvaliteta delatnosti u odnosu na potrebe dece, potrebe porodice i potrebe društva.

Ostale mere

Radni odnosi

1. U oblasti rada i radnih odnosa, Zakonom o radnim odnosima utvrđeno je pravo na porodiljsko odsustvo. Za prvo, drugo, četvrto i svako naredno dete, porodiljsko odsustvo traje do navršene godine dana života deteta. Za treće dete porodiljsko odsustvo traje do navršene dve godine života deteta. Korišćenje porodiljskog odsustva može otpočeti, na osnovu nalaza nadležnog zdravstvenog organa, 45, odnosno obavezno 28 dana pre porođaja. Ovako utvrđena dužina porodiljskog odsustva spada među najpovoljnija rešenja u svetu.

Pored prava na porodiljsko odsustvo u oblasti radnih odnosa postoje i sledeća prava: odsustvo sa rada ili rad sa polovinom punog radnog vremena za teže hendikepirano dete ili teško bolesno dete; mogućnost da otac deteta može koristiti pravo na porodiljsko odsustvo u određenim slučajevima; pravo na porodiljsko odsustvo za staratelja kao i jednog od usvojlaca deteta, rad sa kraćim radnim vremenom za lica koja se staraju o osobi oštećenoj cerebralnom paralizom, nekom vrstom plegije ili oboleloj od mišićne distrofije; odsustvo sa rada za jednog roditelja dok dete ne navrši tri godine, uz mirovanje prava i obaveza po osnovu rada; pravo korisnika porodiljskog odsustva na nemogućnost prestanka radnog odnosa u slučaju utvrđivanja prestanka potrebe za njihovim radom; pravo na odsustvo sa rada do sedam radnih dana u slučaju stupanja u brak; i povećanje godišnjeg odmora roditelju koji ima više od troje dece, do 14 godina starosti dece.

Mere za zapošljavanje i zaštitu nezaposlenih lica

Kako je zaposlenost jedan od bitnih uslova za zasnivanje braka, formiranje porodice i odlučivanje o rađanju, Vlada Republike Srbije nastoji da problem nezaposlenosti ublaži i reši vođenjem aktivne politike zapošljavanja i sprovođenjem utvrđenog sistema socijalnog osiguranja za slučaj nezaposlenosti.

U tom smislu značajna pažnja posvećuje se ulaganjima u nova zapošljavanja, prestrukturiranjem postojećih proizvodnih programa, finansiranju novih programa, samozapošljavanju, stručnom osposobljavanju, prekvalifikaciji i dokvalifikaciji, zapošljavanju pripravnika, zapošljavanju obdarenih lica i visokostručnih kadrova. Ovim i drugim merama u 1998. godini ukupno je zaposleno 321.268 lica, od čega posredstvom Republičkog zavoda za tržište rada 213.488. U istom periodu ukupan broj nezaposlenih iznosio je 769.273.

Zaštita nezaposlenih lica ostvaruje se obezbeđivanjem novčane naknade za slučaj privremene nezaposlenosti čija visina iznosi 70% od neto zarade, ostvarene u mesecu koji prethodi mesecu u kome je prestao radni odnos, uvećano za 2% za svaku godinu staža osiguranja, s tim da novčana naknada ne može da bude niža od 50% od prosečne mesečne neto zarade po zaposlenom ostvarene u privredi Republike, prema poslednjem objavljenom podatku republičkog organa uprave nadležnog za poslove statistike, niti viša od te prosečne mesečne neto zarade, a vreme korišćenja je različito, zavisno od dužine osiguranja. Broj lica koja su u 1998. godini koristila novčanu naknadu bio je 29634 prosečno mesečno.

Zdravstvena zaštita majke i deteta

Mere u oblasti zdravstvene zaštite utvrđene su propisima o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju, među kojima je najznačajnija Uredba Vlade Republike Srbije o zdravstvenoj zaštiti žena, dece, školske dece i studenata iz 1995. godine. Ovim dokumentom precizno je uređeno sprovođenje zdravstvene zaštite žena u toku trudnoće, porođaja i materinstva, zatim dece, školske dece i studenata. Prioriteti u ostvarivanju zdravstvene zaštite su: unapređenje antenatalne i perinatalne zdravstvene zaštite, zdravstvena zaštita žena pre začeća, u toku trudnoće i babinja; zdravstvena zaštita ploda i novorođenog deteta; unapređenje zdravlja dece i mladih; razvijanje humanih odnosa među polovima i odgovornog roditeljstva; povećanje obima i kvaliteta rada u savetovalištim za kontracepciju i smanjenje broja veštačkih prekida trudnoće; prevencija, rano otkrivanje i lečenje svih stanja i oboljenja koja mogu nepovoljno uticati na fertilitet i smanjenje učestalosti zaraznih bolesti koje se prenose polnim putem.

Za ostvarivanje ciljeva i prioriteta zdravstvene zaštite žene, u toku trudnoće, porođaja i materinstva, dece, školske dece i studenata, predviđeno je sistematsko praćenje i kontrola njihovog zdravstvenog stanja, u razvijenoj mreži zdravstvenih institucija i uz adekvatnu stručnu pomoć zdravstvenih radnika.

Socijalna zaštita, penzijsko-invalidsko osiguranje i poreska politika

U oblasti socijalne zaštite, pored mera materijalnog obezbeđenja porodice i brojnih i raznovrsnih usluga socijalnog rada, ostvaruju se i programi podrške porodicama u riziku u očuvanju i unapređenju njihove ekonomske, reproduktivne i vaspitne funkcije i preduzimaju mere za unapređenje porodično-pravne zaštite, posebno zaštite dece ugrožene nepovoljnim porodičnim prilikama.

U oblasti penzijsko-invalidskog osiguranja, utvrđena je povlastica za majke koje rode treće dete tako što im se po tom osnovu uračunava u poseban staž vreme u trajanju od dve godine.

U sistemu poreza i doprinosa postoje neke poreske olakšice za određene vrste proizvoda za decu (i to smanjenje stope poreza na promet sa 20 na 10%), od onih koji služe za ishranu dece do proizvoda namenjenih njihovom obrazovanju. Poreske olakšice za izdržavane članove domaćinstva kod nas često se menjaju, mada ta vrsta mera populacione politike, u iskustvima drugih zemalja, sve više dobija na značaju.

Institucije

Problemi demografskog razvitka u Srbiji su veoma složeni i ozbiljni. Zbog prirode demografskih procesa, njihova druga karakteristika je da će trajati dugi niz godina. Rešavanje problema postojećeg modela reprodukcije je nužnost uslovljena višestrukim razlozima. To podrazumeva i odgovarajuću organizaciju, pre svega države, ali i drugih institucija društva. Nesporno je da politički odgovor na demografska kretanja u Srbiji mora biti populaciona politika koja će se razvijati i kvantitativno i kvalitativno. Međutim, njeno definisanje, kreiranje i sprovođenje zahteva adekvatnu institucionalnu organizaciju koja, u ovom vremenu, ni na jednom nivou organizacione strukture društva, nije primerena težini demografskih problema.

U Narodnoj Skupštini postoji Odbor za zdravlje i porodicu čiji je zadatak da razmatra pitanja i propise koji se odnose na zdravlje, zaštitu porodice i vršenje porodičnih funkcija, među kojima, posebno, reproduktivne.

Vlada Republike Srbije ima odbore za javne službe, za privredu i finansije i za pravni sistem i državne organe kao tela koja se bave svim pitanjima pa i pitanjima demografskog razvitka. Pored toga, Vlada je osnovala i Savet za stanovništvo, porodicu i decu kao svoj stručno-savetodavni organ. On predlaže Vladi strateške zadatke u bavljenju problematikom stanovništva kao i rešenja, akcije i mere za njihovo ostvarivanje.

Vlada Republike Srbije osnovala je i Ministarstvo za brigu o porodici. Međutim, delokrug tog ministarstva ne obuhvata i pitanja stanovništva, što umanjuje mogućnost njegovog kompetentnog delovanja u toj oblasti.

Na nivou Republike postoji još Republički centar za planiranje porodice, u okviru Instituta za zdravstvenu zaštitu majke i deteta Srbije, kao specijalizovana institucija. Ona treba da priprema, testira i prenosi savetovaništima za planiranje porodice u zdravstvenim organizacijama metodologiju rada, da organizuje edukacije kadrova, da pruža stručnu pomoć savetovaništima, da vrši stručni nadzor nad njihovim radom, da sprovodi potrebna istraživanja, da se stara o primeni novih dostignuća i da saraduje sa naučno-istraživačkim organizacijama.

Centar za demografska istraživanja u okviru Instituta društvenih nauka Beograd je druga specijalizovana naučna institucija koja se bavi proučavanjem razvitka stanovništva.

Naučno-istraživačkim radom u oblasti stanovništva i populacione politike bavi se i Odbor za proučavanje stanovništva Srpske akademije nauka i umetnosti.

Republički zavod za razvoj, kao posebna organizacija ima u svom delokrugu i pitanja demografskog razvitka, koja su sastavni deo svih projekcija društveno-ekonomskog razvoja i Republike i njenih pojedinih delova.

Institucionalni sistem za mere koje se sada ostvaruju, a koje su u funkciji razvoja stanovništva, organizovan je na različit način po oblastima.

Na nivou lokalne samouprave ne postoje posebne službe ni referati za bavljenje problemima razvitka stanovništva i populacione politike što objektivno onemogućava aktivnije učešće lokalne samouprave u populacionoj politici države.

Koordinativnu ulogu u aktivnostima na pitanjima demografskog razvitka i populacione politike delom ostvaruje Ministarstvo za brigu o porodici.

Program za planiranje porodice

Februara meseca 1998. godine Vlada Republike Srbije je usvojila *Informaciju o planiranju porodice*. Ovaj dokument od 43 strane (sastoji se od deset delova) ima sve karakteristike programskog dokumenta. Međutim, pravni razlozi (ne postoji mogućnost da Vlada usvoji program u bilo kojoj oblasti) su uslovili naziv dokumenta. Program je sačinila radna grupa sastavljena od stručnjaka Ministarstva za brigu o porodici i Republičkog centra za planiranje porodice Instituta za zdravstvenu zaštitu majke i deteta Srbije. Treba posebno podvući da je to prvi pokušaj osmišljavanja strategije državnog delovanja u sferi planiranja porodice u Srbiji i Jugoslaviji.

Tri elementa su posebno značajna u *uvodnom delu* programa. To su široko koncipiranje planiranja porodice, isticanje i instrumentalne i determinističke uloge programa za planiranje porodice, i iznošenje osnovnih principa na kojima se mere i aktivnosti baziraju.

Planiranje porodice je definisano kao "istovremeno i individualna potreba i socijalni zahtev, i ljudsko pravo i snažna preventivna mera i stil života i elemenat pojedinačne i društvene reproduktivne svesti". Posebno su podvučena dva aspekta ovog fenomena. Demografski, jer je rađanje dece i njegov agregat fertilitet odlučujuća varijabla demografskog razvitka (rasta stanovništva i starosne strukture) a posredstvom njega i brojnih socijalnih i ekonomskih procesa, i zdravstveni, pošto život i zdravlje žene i deteta u velikoj meri zavise od usvojenog reproduktivnog modela i uslova u kojima se on ostvaruje.

Takođe, prepoznata je dvostruka mogućnost delovanja programa. Naime, uloga programa za planiranje porodice je da istovremeno utiče na formiranje vrednosnog sistema i da stvara uslove za ostvarivanje individualnih potreba u ovoj sferi. Otuda je naglašeno da program s jedne strane podržava promene u individualnim stavovima i ponašanju pružajući odgovarajuća sredstva, a s druge strane kreira individualne potrebe i ublažava prepreke za promociju novog reproduktivnog ponašanja koje nastaju u širem okruženju.

Na kraju uvodnog dela izneta je osnova mera i aktivnosti programa. I to, počev od relevantnih jugoslovenskih i međunarodnih dokumenata, preko rezultata istraživačkih znanja i pragmatičnih iskustava vezanih za sprovođenje organizovanih akcija u ovoj oblasti mnogih zemalja do niza principa. Pre svih, puno poštovanje različitih religijskih i etničkih vrednosti, kulturnih nasleđa i filozofskih ubeđenja kao i univerzalno priznatih ljudskih prava imajući u vidu potrebe sadašnjih i budućih generacija. Podvučena je i jedna bitna karakteristika mera i aktivnosti svakog programa planiranja porodice. To je da one imaju karakter dugoročnog procesa.

U drugom delu programa se polazi od konstatacije da je planiranje porodice u Republici Srbiji, posmatrano sa makro aspekta, opterećeno ozbiljnim problemima. Sledeći *problemi* se ističu kao važni :

Prvo, istovremeno postojanje niskih i visokih reproduktivnih normi. *Drugo*, nepovoljne tendencije gotovo svih bračnih varijabli u centralnoj Srbiji i Vojvodini sredinom devedesetih godina. *Treće*, ne postoji populaciona edukacija u skladu sa savremenim principima i potrebama. *Četvrto*, pretežno konzervativna kontrola rađanja prati i sastavni je deo i nedovoljnog i preobilnog rađanje u Srbiji. *Peto*, seksualna aktivnost adolescenata je u porastu. *Šesto*, u našoj zemlji nije na odgovarajući način sagledana učestalost i vrsta bolesti koje se prenose seksualnim putem. *Sedmo*, rašireno je oštećenje reproduktivnog sistema osoba oba pola. *Osmo*, visoke stope perinatalnog morbiditeta i mortaliteta na Kosovu i Metohiji.

Definisani problemi su usloveli da se postavi jedan opšti i petnaest posebnih, pojedinačnih *ciljeva*. Zdravstvena i ekonomska dobrobit individue i porodice, razvoj integrisanog sistema zaštite reproduktivnog zdravlja stanovništva i zadovoljenje razvojnih potreba budućih generacija je utvrđeno kao opšti cilj. Sledeći ciljevi su izdvojeni kao pojedinačni:

1. Širenje znanja, razumevanja i svesti na svim nivoima društva s ciljem da se podstiče odgovorno ponašanje u sferi porodičnog života, seksualnosti, zdravlja, reprodukcije i odnosa žene i muškarca.
2. Informisanje stanovništva u cilju razvijanja svesti o populacionom faktoru, reproduktivnom i seksualnom zdravlju i ravnopravnosti između žene i muškarca.
3. Informisanje stanovništva o merama pomoći i podrške porodici u podizanju i vaspitanju dece.
4. Promocija vrednosti porodičnog života, prava žene i deteta u porodici i uloge muškarca u roditeljstvu.
5. Smanjenje broja namernih prekida trudnoće.
6. Promocija upotrebe kontracepcije.
7. Promocija odgovornog i zdravog reproduktivnog ponašanja adolescenata.
8. Univerzalna dostupnost svih kontraceptivnih sredstava i metoda.
9. Prevencija, smanjenje učestalosti i odgovarajući tretman seksualno prenosivih bolesti.
10. Prevencija, smanjenje učestalosti i odgovarajući tretman steriliteta.
11. Smanjenje visoko rizičnih trudnoća.
12. Promocija bezbednog materinstva.
13. Širenje informacija o nezi i ishrani deteta, uz promociju dojenja.
14. Donošenje zakona o planiranju porodice.
15. Podsticanje i stimulisanje proizvodnje kontraceptivnih sredstava u okviru domaće industrije.

U programu su sagledane i kao posebna celina obrađene *pretpostavke* za njegovo sprovođenje. I to, počev od političkih i normativnih preko organizacionih i kadrovskih do finansijskih i onih vezanih za dostupnost relevantnih statističkih podataka. Čini se posebno značajnim prepoznavanje, kao važnog preduslova uspešnosti, mobilizacije javnosti putem promocije programa i podrškom njegovih akcija od strane uglednih ličnosti.

Najobimniji deo programa je peti odeljak koji sadrži *mere i aktivnosti*. One su podeljene na više oblasti: normativni plan, zdravstvena delatnost, obrazovanje, socijalna zaštita, društvena briga o deci i informativna delatnost.

Osnovna mera *normativnog regulisanja* planiranja porodice je donošenje zakona o planiranju porodice. Na ovaj način bi se pravno uredila sva značajna pitanja iz ove sfere i izvršila određena kodifikacija postojećih propisa. Takođe, utvrdile bi se obaveze svih institucija predviđenih institucionalnim okvirom programa.

Utvrđeno je osam ciljeva u okviru kojih su u manjoj ili većoj meri razrađene aktivnosti vezane za *zdravstvenu delatnost*. To su: unapređenje znanja zdravstvenih radnika, podsticanje upotrebe kontracepcije, smanjenje učestalosti bolesti koje se prenose seksualnim putem, unapređenje reproduktivnog zdravlja mladih ljudi, bolja detekcija razvoja ploda, optimalni nadzor trudnoće, prevencija steriliteta i promocija pravilne nege i ishrane dece.

Insistiranje na specifičnoj edukaciji lekara i informisanosti stanovništva o relevantnoj temi je prva zajednička karakteristika iznetih mera. Na primer, unapređenje reproduktivnog zdravlja mladih ljudi od 10. do 24. godine ostvarivaće se kroz edukaciju lekara primarne zdravstvene zaštite o specifičnim zdravstvenim problemima, zahtevima i ponašanju ove populacije i pružanje relevantnih informacija mladim ljudima putem savetodavnog rada lekara različitih specijalnosti i brošura, plakata ili video filmova. Svi poznati kanali će se upotrebljavati za širenje informacija. Tako će se popularizacija upotrebe kontracepcije vršiti sprovođenjem zdravstveno-vaspitnog rada tokom odsluženja vojnog roka, savetodavnim radom u okviru opšte medicine, pedijatrije (putem kontakata sa roditeljima i posebno prilikom sistematskih pregleda školske dece) i ginekologije (kroz svakodnevni rad uopšte a specijalne ciljne grupe su žene koje se podvrgavaju namernom prekidu trudnoće, babinjare i porodilje) kao i izradom propagandnih materijala.

Druga zajednička karakteristika iznetih mera je opredeljenje za rešavanje organizacionih pitanja. Prepoznata je potreba za osnivanjem bračnih i predbračnih savetovališta, stvaranjem mreže centara za pružanje medicinsko-genetskih informacija u delokrugu primarne zdravstvene zaštite, formiranjem ginekološko-akušerskih ustanova u krajevima Srbije u kojima ta služba nije razvijena, organizovanjem dovoljnog broja zdravstvenih jedinica za ispitivanje i lečenje steriliteta, i širenjem mreže porodilišta u kojima se omogućava stalno prisustvo novorođenčeta uz majku.

Dopuna nastavnih programa i programa vannastavnog vaspitanja je najznačajnija mera u okviru *obrazovanja*. Cilj postavljene mere je usvajanje relevantnih znanja i formiranje pozitivnih stavova o odnosu između muškarca i žene, rađanju, odgovornom roditeljstvu, porodičnim pitanjima, sopstvenom zdravlju, vidu kontrole plodnosti i slično. Unošenje relevantnih sadržaja se planira u odgovarajućim predmetima svih nivoa obrazovanja, uključujući i univerzitetski. Pored klasičnog širenja znanja, predviđa se sprovođenje i drugih vidova rada u školi kao što su, na primer, različite sekcije, časovi razrednog starešine, roditeljski sastanci, školske publikacije, oglasne table. Prepoznata je i potreba posebne edukacije nastavnika da bi se uspešno realizovali sadržaji iz ove sfere. Edukacija nastavnika bi se obavljala jednom godišnje putem seminara.

U okviru *socijalne zaštite* se predviđa razvijanje i sprovođenje programa podrške porodicama koje pripadaju rizičnim grupama. U okviru njega se navode tri pravca mera. Prvo, očuvanje i unapređenje ekonomske funkcije ovih porodica putem obezbeđivanja sredstava za različite vidove zapošljavanja, kao i zaštite od otpuštanja sa posla njenih članova. Zatim, prevencija neodgovornog rađanja, instrumentalno motivisanog rađanja i reprodukcije višegeneracijske socijalne patologije. Za treći pravac, promocija vaspitne funkcije porodice su posebno izdvojene ciljne grupe. To su porodice u bračnoj krizi, porodice sa decom ometenom u psihofizičkom razvoju ili sa poremećajima u ponašanju, hraniteljske porodice i porodice staraoca.

Pored postojećih, u oblasti *društvene brige o deci* se iznosi šesnaest novih mera. Među njima su najvažnije ravnopravan tretman oba roditelja u korišćenju porodiljskog odsustva, zaštita radnog

statusa trudnice i porodilje, uplaćivanje penzijskog osiguranja nezaposlenim porodiljama, uvođenje mogućnosti delimičnog zaposlenja i opcije kliznog radnog vremena, proširivanja prava na dečiji dodatak za prvo troje dece u porodici, i promocija delatnosti predškolskih ustanova u privatnoj organizaciji.

Uvođenje stalnih rubrika odnosno emisija o planiranju porodice u državnim medijima je najvažnija mera vezana za *informativnu delatnost*. Otuda se predviđa organizovanje odgovarajuće edukacije za novinare. U programu se insistira na korišćenju svih formi novinarskog izražavanja pri obradi teme iz planiranja porodice kao i na emitovanju spotova u najpopularnijim emisijama u udarno vreme. Od medija se očekuje i da podržavaju akcije koje su posvećene planiranju porodice i da pokreću određena takmičenja među relevantnim institucijama. Na kraju, imajući u vidu značaj lokalnih medija, sugerise se promovisanje njihove aktivnosti u ovoj sferi.

Skupština, Vlada i njeni savetodavni organi, relevantna ministarstva, lokalna zajednica, institucije u oblasti zdravstva, obrazovanja, društvene brige o deci, socijalne zaštite i javnog informisanja, nevladine organizacije i udruženja građanja za planiranje porodice se navode kao tačke *institucionalnog okvira* programa. Koordinativnu funkciju ostvarivaće Ministarstvo za brigu o porodici i Republički centar za planiranje porodice Instituta za zdravstvenu zaštitu majke i deteta Srbije.

Usled značaja lokalne zajednice, šematski je dat prikaz svih relevantnih subjekata na nivou opštine za uspešno sprovođenje mera i aktivnosti programa. Izneta je i potreba da se formira komisija pri skupštinama opština koja bi pratila i usaglašavala rad predškolskih ustanova, škola, ustanova primarne zdravstvene zaštite, centara za socijalni rad i udruženja građana na nivou svake lokalne zajednice.

Programom je izneta i strategija *evaluacije* uspešnog ostvarivanja navedenih mera i aktivnosti. Predviđena su dva nivoa praćena. Periodična analiza pokazatelja vitalne i zdravstvene statistike, kao i sprovođenje ciljnih istraživanja. Ona su i detaljno nabrajana u okviru relevantnih oblasti. Na primer, izrada epidemioloških studija u okviru zdravstvene delatnosti, odnosno, povremena provera znanja učenika iz domena planiranja porodice kao indikator uspešnosti sprovođenja programa u obrazovanju. Takođe, sagledavanje efekata primene posebnih programa podrške porodicama u rizičnim kategorijama. Zatim, anketno istraživanje stavova žena i muškaraca o merama finansijske pomoći porodici. Dalje, analiza informativnih sadržaja o planiranju porodice u različitim medijima.

Finansijskim okvirom, za realizaciju programa u delu koji predstavlja nove aktivnosti u pomenutim oblastima, pre svega za populacionu edukaciju i evaluaciju sprovođenja utvrđenih mera, planirano je 5 miliona dinara (između 700000 za oblast socijalne zaštite i 1200000 za realizaciju projekta u okviru zdravstvene delatnosti) tokom 1998. godine. Ista suma je odobrena za ovu namenu usvajanjem ovogodišnjeg budžeta Republike Srbije.

Program sadrži i *dinamiku sprovođenja* mera i aktivnosti tokom 1998. godine. Prvo se, u vremenskom periodu do 10. aprila predviđa operacionalizacija zadatka, koja podrazumeva detaljno utvrđivanje instrumenata i definisanje vremenske komponente, svih nosioca mera i aktivnosti. Zatim se planira neposredno sprovođenje programa.

Iz više razloga se usvojeni program za planiranje porodice može pozitivno oceniti. Program je dotakao u manjoj ili većoj meri sva važna demografska i zdravstvena pitanja planiranja

porodice. Istovremeno to je konzistentan i zaokružen dokumenat. Najznačajnije opredeljenje u konceptualnom smislu je prihvatanje programa za planiranje porodice kao važnog instrumenta populacione politike i na visokonatalitetnom i na niskonatalitetnom području. Naime, debate o pitanju da li program za planiranje porodice u uslovima visokog nataliteta ima demografske i zdravstvene efekte su prošlost. Iskustvo stečeno u različitim sredinama u razvoju, uključujući i muslimanske, je pokazalo da organizovana akcija u oblasti planiranja porodice smanjuje fertilitet na makro, a zdravlje žene i dece je važna dobrobit na mikro nivou. Programi za planiranje porodice koji su, pak, sprovedeni u razvijenim zemljama su bili, pre svega, okrenuti isključivo stvaranju uslova za korišćenje moderne i efikasne kontracepcije. Bilo je samo sporadičnih i delimičnih pokušaja da se rehabilituju reproduktivne norme. Tvorcima programa za planiranje porodice Srbije su se, međutim, opredelili ne samo za instrumentalno već i za determinističko delovanje programa.

U strateškom smislu, pak, posebno je značajno opredeljenje za populacionu edukaciju kao najvažniji akcioni elemenat programa. Informacija-edukacija-komunikacija je osnova odašiljanja ideja i poruka. Ona će se ostvarivati nizom opcija kroz savetodavni rad lekara različitih specijalnosti, preko masovnih medija i putem redovnog školskog obrazovanja, do predviđanja podrške programu za planiranje porodice od strane istaknutih predstavnika javnog mnjenja. Populaciona edukacija se nameće kao mogući novi pravac populacione politike. S jedne strane, jer su iskustva razvijenih zemalja pokazala da je maksimalni efekat političkog odgovora na nizak natalitet putem finansijske pomoći porodici i mera vezanih za usklađivanje rada i roditeljstva porast završenog fertiliteta do 10%. S druge strane, pošto pojedinac nema dovoljno specifičnih znanja, u manjoj ili većoj meri ne vidi se odnos između individualnog ponašanja i makro procesa, ne poznaju se posledice populacionih stanja i sporost demografskih promena, ne razumeju se potrebe društva u ovoj sferi kao ni potrebe budućih generacija. Takođe, reproduktivno zdravlje, veza između planiranja porodice i zdravlja žena i dece, rizici pribegavanja namernom prekidu trudnoće, prevencija steriliteta, seksualno prenosive bolesti, odgovorno seksualno ponašanje i slično, teme su koje se uglavnom ne raspravljaju u krugu porodice, ne pokreću u školi a masovni mediji ih površno dotiču. Znanje je, međutim, nesumnjivo značajan činilac pri uspostavljanju određenog sistema vrednosti, formiranju stavova, stvaranju motivacije, kao i važan faktor u procesu odlučivanja u mnogim oblastima, uključujući i reproduktivno ponašanje. Takođe važan strategijski elemenat je uključivanje demografskih potreba u mere socijalne politike. Treba, međutim, istaći da je program za planiranje porodice, posebno u delu u kome se odnosi na društvenu brigu o deci, prodro u druge instrumente populacione politike, u većoj meri nego što je to potrebno.

Zatim, prepoznate su adolescentne potrebe i problemi. Na indirektan način je istaknuto i opredeljenje za pravnu regulativu voljne sterilizacije. Dalje, više mera i aktivnosti je detaljno razrađeno. Pre svega one u okviru zdravstvene delatnosti i društvene brige za decu. U programu su naznačeni mnogi relevantni faktori za njegovo sprovođenje, uključujući i zakonske pretpostavke, organizacionu strukturu, koordinaciju, kao pitanje finansijskih sredstava i načina evaluacije. No, i pored toga, određivanje elemenata programa za planiranje porodice kao i njegovo usvajanje od strane Vlade je tek prvi korak. Uspeh će zavistiti umnogome od načina njegove operacionalizacije, a posebno od sprovođenja predloženih mera i aktivnosti.

Po usvajanju programa preduzete su tri značajne akcije. To su priprema zakona o planiranju porodice, sprovođenje seminara populacione edukacije u zdravstvenoj delatnosti, obrazovanju, socijalnoj zaštiti, oblasti društvene brige o deci i informativnoj delatnosti, i toku je realizacija projekta koji treba da odgovori na niz otvorenih pitanja vezanih za konstituisanje mreže savetovaništa za reproduktivno zdravlje.

VI PREDLOG SISTEMA MERA POLITIKE OBNAVLJANJA STANOVNIŠTVA U SFERI RAĐANJA

Materijalni podsticaji rađanju

Uvod

Materijalni podsticaji porodici se obično smatraju osnovnim i najvažnijim instrumentom populacione politike, pošto se polazi od razumnog i empirijskim studijama više puta potvrđenog stava da materijalne okolnosti bitno utiču na odluke o roditeljstvu kod mnogih ljudi. Drugim rečima, oslonac na finansijska davanja zasniva se na proceni da ekonomski činioci značajno utiču na dinamiku fertiliteta, odnosno na ponašanje pojedinaca i parova.

Ovaj pogled, međutim, nije jedini moguć. Postoje značajne demografske teorije koje za osnovne determinante fertiliteta uzimaju tzv. kulturne faktore (uključujući i socijalne i modernizacijske, kao što su individualizacija, hedonizam, feminizam, svest, urbanizacija, industrijalizacija itd), što bi značilo da neekonomski, nefinansijski činioci dominantno određuju fertilitet, te da, sledstveno, nema smisla pokušavati da se utiče na ponašanje pojedinaca sredstvima koja ne mogu i neće dati efekte. Dakle, ako su razlozi pada fertiliteta dominantno kulturni, onda finansijska podrška porodici neće dati rezultate i ne treba je koristiti.

Pogledajmo ukratko šta kaže teorija, posebno ekonomska teorija fertiliteta. Stanje demografske teorije izgleda da nije dobro, jer je nezadovoljstvo rašireno. Staroj teoriji demografske tranzicije Notesteina stavljaju se dva prigovora: prvo, da nije sasvim tačna i, drugo, da nije teorija. Obično se smatra da ona predstavlja istorijsku generalizaciju oslonjenu na mnoštvo ad hoc i nepouzdanih tvrdnji.²⁹ Opšte je uverenje da demografija danas nema teorijsku paradigmu i da obilje parcijalnih, šire neprihvaćenih teorija tek delimično doprinosi razumevanju demografskih procesa.³⁰ Za loše stanje stvari demograf Tomas Burch okrivljuje svoje kolege zbog toga što se vrlo malo bave teorijom, za razliku od gostujućih ekonomista koji nude elegantne i rigorozne modele,³¹ što podržava i Ronald Lee kada govori o imperijalizmu ekonomije i sociologije prema demografiji.³²

Uobičajena je ocena da fertilitet zavisi od većeg broja determinanata i da se one, pomalo redukcionistički, mogu grupisati u ekonomske i socijalno-kulturne. Bilo bi prirodno integrisati ove dve grupe varijabli u jedan jedinstven okvir, odnosno teoriju, ali je današnje stanje takvo da se ekonomska i kulturološka objašnjenja dinamike fertiliteta često uzimaju kao konkurentska. Ekonomski pogled na fertilitet smatra kontracepciju manje važnom činjenicom, odnosno tvrdi da se kontracepcija koristi kao sredstvo da se planira porodica u

²⁹ H. Leibenstein – An Interpretation the Economic Theory of Fertility: Promising Path or Blind Alley?, *Journal of Economic Literature*, June 1974

³⁰ G. Wunsch - Why demographers need theory?, *European population conference*, Milano, 4-8 September, 1995

³¹ T. K. Burch - Icons, Strawmen and Precision: Some Reflections on Demographic Theory of Fertility Decline, *The Sociological Quarterly* 37, 1995

³² R. Lee - History of Demography in the U.S. Since 1945, 50th Anniversary of INED, Paris, October 25-27, 1995

skladu sa normama reprodukcije, odnosno sa željenim brojem dece. Sa ovog stanovišta, dakle, važan je nivo tražnje za decom, a ne sredstvo da se to postigne.³³ Jedno šire razumevanje moglo bi se osloniti na sledeće veze između disciplina: ekonomisti se bave pitanjem izbora kod rađanja, uz ograničenja; sociolozi se pitaju zašto je izbor ograničen; psiholozi razmatraju uticaj preferencija, emocija i stavova na izbor; antropolozi proučavaju kako kultura omogućava ili, češće, ograničava izbor; istoričari nas obaveštavaju kako se izbor menjao tokom vremena, a etnolozi i geografi o prostornoj dimenziji izbora.³⁴

Starija teorija ekonomskog razvoja obuhvatala je populacione varijable isključivo na opštem, makro nivou i istraživala odnos ekonomskog i populacionog razvoja bez ulaženja u bliže objašnjenje mehanizama koji deluju na mikro nivou, odnosno na nivou pojedinca i porodice. Promena fokusa došla je sa pojavom Nove ekonomike domaćinstva, što je prvenstveno povezano sa radom Garya Beckera, koji je, u osnovi, stvorio ekonomsku teoriju fertiliteta i porodice.

Mikroekonomska teorija, tj. onaj deo ekonomske teorije koji se bavi pojedincima, zasniva se na dve pretpostavke: o racionalnosti i o maksimiranju koristi. Princip racionalnosti jednostavno kaže da pojedinac bira ono što je za njega dobro, a ne ono što je za njega loše (na primer, bira zadovoljstvo, a ne bol). Ideja maksimizacije koristi ide korak dalje i kaže da pojedinac rangira alternative i da traži onu koja mu donosi najveću korist, polazeći od svoga znanja i sposobnosti. Naravno, korist se definiše potpuno apstraktno, tj. može poticati od svakog izvora koristi kojima pojedinac teži – od materijalnih dobara, zadovoljstva od sopstvene velikodušnosti, uživanja u umetnosti ili podizanja dece. Mikroekonomija ni ne pokušava da pojedinac u prirodi bilo kakav skup vrednosti koje bi on trebalo da maksimizuje. Pored toga, ne pretpostavlja se merenje koristi, što bi bio veoma diskutabilan zahtev, već samo rangiranje alternativa (veće ili manje).

Pojedinci imaju različite preferencije, odnosno razni ljudi pripisuju različitu korist deci, materijalnim dobrima i ostalim zadovoljstvima. Veza između ekonomskog i sociološkog tretiranja fertiliteta nalazi se u preferencijama, kako ih zovu ekonomisti, odnosno normama, kako ih zovu sociolozi. Ekonomisti ih smatraju fleksibilnijima i individualnijima, dok su sociolozi skloni čvršćem socijalno-kulturnom determinizmu individualnih preferencija. Stoga je i značaj koji se pridaje ostalim, na primer ekonomskim, faktorima znatno veći kod ekonomista, a manji kod sociologa. Pri ekstremnim interpretacijama, ekonomisti bi pojedinac dali praktično potpuno slobodan izbor, uz data objektivna spoljna ograničenja, dok bi ga sociolozi čvrsto podvrgli spoljnim normama.

Moderno razdoblje ekonomske teorije fertiliteta započeo je Harvey Leibenstein, koji je tvrdio da se deca višeg reda u nerazvijenim zemljama rađaju posle kalkulacije da li povećavaju ili smanjuju korist, a da su željena iz tri razloga (tri izvora koristi): neposrednog uživanja u njima, doprinosa ekonomskoj aktivnosti u domaćinstvu i podrške roditeljima u starosti. Leibenstein je uočio da poslednja dva razloga gube značaj tokom ekonomskog razvoja, tako

³³ Druge teorije fertiliteta – teorija difuzije i ideološka teorija, smatraju kontraceptivna sredstva zasebnim i važnim elementom fertiliteta.

³⁴ J. Hobcraft and K. Kiernan - Becoming a parent in Europe, European population conference, Milano, 4-8 September, 1995

da preostaje psihološko zadovoljstvo u podizanju dece.³⁵ I pored dobrih uvida, njegov model nije zadovoljavajući, pošto nije ni opšt, ni rigorozan.

Savremenu ekonomsku teoriju fertiliteta uglavnom je razvio Gary Becker tokom tri decenije rada, počevši od 1960. godine. Pomalo surovo zvuči, ali dete se smatra sličnim trajnim potrošnim dobrima, tako da roditelji, slično kalkulaciji prilikom kupovine potrošnih dobara, donose odluku o rađanju deteta uzimajući u obzir tok koristi koje će imati od deteta i tok neminovnih troškova, uz ograničenja koja im postavljaju dohodak i cene. Drugim rečima, dete donosi zadovoljstvo, ali troši ograničene resurse. Stoga se fertilitet analizira pomoću istih varijabli pomoću kojih potrošnja svake robe.

Pogledajmo elementaran statički model fertiliteta; vreme posmatranja je životni vek roditelja; zanemarićemo mogućnost promene spoljnih okolnosti (dohotka roditelja i cena); zanemarićemo i neizvesnost.

Formalno posmatrano, roditelji maksimizuju funkciju korisnosti

$$U = U(n,s) \tag{1}$$

gde je U - korisnost, n - broj dece i s – potrošnja svih ostalih roba (ili kompozitnog dobra). Pretpostavićemo da je funkcija U rastuća po oba argumenta, tj. da korisnost raste i sa brojem dece i sa potrošnjom ostalih roba.

Prethodnu funkciju maksimizujemo uz budžetsko ograničenje

$$I = p_s s + p_n n \tag{2}$$

gde je I – dohodak domaćinstva, p_s – cena kompozitne robe po jedinici i p_n -cena jednog deteta. Jednačina (2) kaže da se dohodak troši na decu i na kompozitno dobro. Zgodno je da uzmemo cenu kompozitnog dobra kao jedinicu (numeraire). Tražnja za decom, odnosno broj željene dece, tada je

$$n = N(p_n, I) \tag{3}$$

tj. tražnja za decom zavisi (funkcija N) od cene deteta i dohotka roditelja, i to tako da tražnja za decom opada sa rastom cene deteta i raste sa rastom dohotka roditelja.

Međutim, empirijska i istraživanja nisu potvrdila tezu da sa rastom dohotka roditelja raste broj dece, tako da je Becker u teoriju uneo razlikovanje broja dece i njihovog i kvaliteta. Smanjenje broja rođene dece omogućuje, uz dati dohodak, veća izdvajanja za zdravlje, obrazovanje i druga usavršavanja svakog deteta, što povećava verovatnoću njegovog dostizanja reproduktivnog doba i što povećava njegove šanse za uspeh u životu, na radost i korist roditelja. U ovom proširenom modelu, dakle, roditelji maksimiraju funkciju korisnosti koja sadrži i broj i kvalitet dece.

Sa ekonomskog stanovišta, deca, ceteris paribus, nisu dobra investicija. Jer, investicija u decu suočava se sa važnim ograničenjima: dete ne može biti zamenjenom boljim, niti može biti

³⁵ H. Leibenstein - Economic Backwardness and Economic Growth, John Wiley and Sons, New York, 1957

prodato kada roditeljima zatreba novac. Štaviše, uloga deteta u porodičnoj ekonomiji je bitno promenjena, a na štetu roditelja. U stara vremena, kada se živelo na selima, podizanje dece je bilo vrlo jeftino, a ekonomska korist od njih značajna, kako u radu u domaćinstvu, tako i kao osiguranje roditelja u starosti. Danas je potpuno drugačije: dete dosta košta, ne privređuje i ne donosi novac roditeljima, niti ih izdržava u starosti. Potrebno je zaista jako želeti dete iz čistog zadovoljstva da bi se nadoknadili ekonomski gubici.

Podizanje dece je obično skupo i brojni pojedinci, prilikom odlučivanja o porodu, daju prednost zadovoljenju drugih potreba, što utiče na pad fertiliteta na makronivou. Stoga državne vlasti u mnogim zemljama u svetu izdvajaju određena sredstva, obično nedovoljna, za pomoć porodicama sa decom kako bi troškovi njihovog podizanja bili smanjeni i kako bi se roditelji lakše odlučivali na rađanje. Ta pomoć smanjuje cenu dece u jednačini (3) i, samim tim, dovodi do povećanja tražnje za decom od strane roditelja.

Postojeći model materijalnih podsticaja

I u Jugoslaviji, odnosno Srbiji država finansijskim merama potpomaže porodice sa decom. Više decenija posle Drugog svetskog rata ta je pomoć bila isključivo motivisana socijalnim razlozima, tj. bila je uglavnom usmerena ka porodicama sa nižim dohotkom. Populaciona komponenta društvene brige o deci bila je zanemarena.

Krajem 1970-godina u Srbiji i van naučne javnosti postepeno raste svest o problemima obnavljanja stanovništva u dugom roku, tj. o nedovoljnom rađanju, na jednoj strani, i o preteranom rađanju, na drugoj strani, što će u budućnosti neminovno doneti nepoželjnu populacionu dinamiku i duboka restrukturiranja stanovništva u Srbiji po raznim osnovama. U skladu s tim, Skupština Srbije donela je 1983. godine Rezoluciju o politici obnavljanja stanovništva, a Ekonomski institut, Beograd je u razradio moguće mere populacione politike u odeljku "Prilog pristupu merama u prilog rađanja u našim uslovima" studije "Mere populacione politike u evropskim zemljama" (1984). Tek 1987. godine Zakon o društvenoj brizi o deci uneo je, u vrlo skromnom obimu, elemente populacione politike u sistem dečje zaštite, a u oblasti dečjih dodataka. 1992. godine usvojen je novi Zakon o društvenoj brizi o deci,³⁶ koji je promovisao novi model sa naglašenijom populacionom komponentom.

U delu o finansijskim davanjima, postojeći model poznaje pet oblika:³⁷ dečji dodatak, materinski dodatak, pomoć za opremu novorođenčeta, naknadu za vreme porođiljskog odsustva i naknadu troškova boravka u predškolskoj ustanovi za treće dete.³⁸

Daleko najznačajniji finasijske oblik podrške porodici sa decom je dodatak za decu, koji učestvuje sa preko jedne polovine u ukupnim novčanim rashodima na dečju zaštitu i dvostruko je veći od sledeće kategorije (naknada porođiljskog odsustva). Stoga je dečjem dodatku potrebno posvetiti najviše pažnje.

³⁶ Delimično oslonjen na studiju "Sistem mera politike za obnavljanje stanovništva u Srbiji", Ekonomski institut, 1991

³⁷ Detaljan prikaz rešenja dat je u odeljku "Dosadašnje mere i institucije politike obnavljanja stanovništva u Srbiji" u ovoj studiji.

³⁸ U nastavku će biti reči samo o prva tri oblika, dok će preostala dva biti tretirana u drugim odeljcima ove studije.

U našem postojećem sistemu dečije zaštite osnovna rešenja su tako postavljena da kombinuju kriterijume socijalne i populacione politike, što, načelno posmatrano, nije dobro rešenje. Tako pravo na dečji dodatak za prvo dvoje dece imaju siromašnije porodice (sa nižim prihodom po članu), čime se respektuju zahtevi socijalne politike. Populaciona komponenta se ogleda u sledećim rešenjima: 1) pravo na dečji dodatak za treće dete ne zavisi od socijalnog položaja porodice, 2) visina dečjeg dodatka raste sa redom rođenja deteta. Dodatno, u krajevima sa negativnim prirodnim priraštajem, i za decu višeg reda rođenja (četvrto i svako sledeće) obezbeđuje se dečji dodatak po režimu za treće dete.

Posebnim konceptualnim napretkom prema rešenjima iz prethodnih decenija može se smatrati proširenje prava na dečji dodatak na svu decu, dok je ranije to pravo bilo vezano za zaposlenost roditelja.

Osnovne slabosti postojećeg modela su:

- relativno nizak obuhvat dece pravom na dečji dodatak (oko jedne četvrtine od ukupnog broja dece), koji proističe iz niskog cenzusa za ostvarivanje prava, što govori o restriktivnosti važećih rešenja,
- pronatalitetni tip dečjeg dodatka primenjuje se i na visokonatalitetnom području, čime se podstiče rađanje, što je nepotrebno,
- velika kašnjenja u isplati dečjeg dodatka (godinu i više dana), što je rezultat ograničenih finansijskih mogućnosti države.

Opšta ocena modela dečjeg dodatka je pozitivna, ali se značajni problemi nalaze u njegovoj operacionalizaciji i, još više, u realizaciji.

Materinski dodatak je noviji oblik finansijske podrške porodici i predstavlja davanje na koje imaju pravo one majke koje nisu u radnom odnosu, te nemaju pravo na naknadu za vreme porodijskog odsustva. To je, znači, mera koja pokušava da, bar delimično, izjednači položaj svih majki tokom prvih godinu dana po rođenju deteta. Visina naknade je relativno niska (30% od prosečne zarade u privredi), ali je i ona ipak značajna za porodice slabijeg i srednjeg imovnog stanja. No, materinski dodatak počinje da gubi smisao, jer zakašnjenje u isplati dostiže već godinu i po dana. Time ove majke dolaze u daleko nepovoljniji položaj u odnosu na zaposlene majke, koje primaju naknade za porodijsko odsustvo istovremeno sa ostalim zaposlenima, tj. sa daleko manjim zakašnjenjem.

I pomoć za opremu novorođenčeta je skoro, 1994. godine, uvedena u sistem dečje zaštite. Na nju imaju pravo roditelji za prvo troje dece u celoj republici, a za četvrto u krajevima sa niskim prirodnim priraštajem. Iznos je jedna prosečna zarada jednokratno. Broj korisnika je, i pored opštosti prava, nepotpun (oko 80%). Iznos pomoći nije dovoljan za opremu novorođenčeta, posebno kada se radi o prvom detetu. Još veći problem i ovde predstavlja značajno zakašnjenje u isplati, koje iznosi oko godinu dana.

Opšta ocena modela finansijske podrške države porodicama sa decom je u osnovi pozitivna, uz određene značajne ograde:

- skup prava je u izvesnoj meri restriktivno definisan (kod dečjih dodataka, na primer), što vodi relativno malom broju korisnika,
- u sadašnjem sistemu postoje podsticaji rađanju i na visokonatalitetnom području,
- zakašnjenja u isplatama su veoma izražena, što dovodi u pitanje kredibilnost državne politike,

- osnovna rešenja u sistemu dečje zaštite se često menjaju, što sistem čini nestabilnim i otežava planiranje poroda i smanjuje podsticaje rastu fertiliteta, i
- informisanost o pravima dece i roditelja nije dovoljna, što smanjuje troškove države, ali što takođe smanjuje podsticaje rađanju.

Iz navedenih ocena proizilazi zaključak da materijalni podsticaji postojećeg modela rađanju postoje, ali da su znatno manji od poželjnih i mogućih i da nemaju uvek dobar smer. Ograničene finansijske mogućnosti države, sa jedne strane, i izvesno zanemarivanje populacione politike, ali i ukupne brige o dečjoj zaštiti, doneli su rezultate koji ne zadovoljavaju. Nedovoljan obuhvat ukupne populacije, ali i nepotpun obuhvat onih koji imaju prava na finansijska primanja po ovim osnovama, znak je izrazitih slabosti sistema – ne samo niskog stepena prioriteta koga dečja zaštita ima i nedovoljnih sredstava, već i nominalno niskih davanja, velikih zakašnjenja u isplatama, neinformisanosti građana i složene administrativne procedure, što sve destimuliše građane od korišćenja zakonom datih prava.

Stoga je potrebno reformisanje sistema i, još više, promena opšteg stava državnih organa prema problemima dece i dečje zaštite. Tek tada, kada dečja zaštita dobije mesto koje zaslužuje, biće moguće voditi efikasniju populacionu politiku i očekivati dobre rezultate.

Predlog novih rešenja

Reforma modela finansijske podrške porodici i finansijskih podsticaja rađanju trebalo bi da bude izvedena izmenom pojedinih oblika podrške i restrukturiranjem njihovog značaja promenom finansijskog težišta modela. Osnovni koncept reforme obuhvata razdvajanje socijalne i populacione komponente i bitno povećanje značaja populacionih elemenata u modelu.

Duboka reforma bi bila izvedena restrukturiranjem modela finansijske podrške porodici, i to u korist roditeljskog dodatka (novi naziv za jednokratnu pomoć za novorođenčad), a na račun dečjih dodataka. Zalaganje za ovu promenu zasnovano je na ekonomski poznatoj preferenciji pojedinca za prijem određene sume novca u jednom (sadašnjem) trenutku, umesto postepeno tokom većeg broja godina u malim ratama. Drugim rečima, prilikom odlučivanja o porodu, prosečno posmatrano, a naročito za siromašnije slojeve, pojedincima bi veći podsticaj za rađanje dala jednokratna značajna suma novca prilikom rođenja deteta, nego skromna mesečna svota tokom velikog broja godina.

Pravo na **roditeljski dodatak** stekao bi veliki broj porodica, oko tri četvrtine od ukupnog broja na niskonatalitetnom području. Širok obuhvat ove mere temelji se na potrebi podsticanja većeg dela populacije na rađanje, pošto usko postavljene mere (uske u smislu obuhvata), čak i kada su efikasne, nedovoljno povećavaju ukupni fertilitet. Obezbeđenje jednokratnog davanja svim porodicama koje dobiju dete, odnosno i porodicama sa najvećim dohotkom ne bi imalo smisla pošto njihova motivacija za rađanje ne može biti osetnije povećana predviđenom pomoći, jer one, po definiciji, ne oskudevaju u novcu. Stoga se, štedeći budžeta radi, predviđa pravo na roditeljski dodatak samo za porodice sa niskim i sredim dohotkom po članu, a to je oko tri četvrtine stanovništva niskonatalitetnih područja.

Pravo na roditeljski dodatak prilikom rođenja imale bi samo porodice sa niskonatalitetnog područja republike, pošto za podsticanje rađanja na visokonatalitetnom području Srbije ne postoji potreba.

Roditeljski dodatak ne bi bio diferenciran prema dohotku porodice, već bi bio jednak za sve koji na njega imaju pravo. Razlozi su sledeći: 1) ovo je mera čiste populacione, a ne i socijalne politike, pa ni veća pomoć siromašnjoj porodici nema smisla u konceptualnom pogledu, i 2) da bi podsticaj bio jednak za sve pojedince, trebalo bi porodici sa srednjim dohotkom predvideti čak veću pomoć nego siromašnjoj,³⁹ što, opet, nije poželjno iz političkih i srodnih razloga. Stoga je najbolje rešenje jednaka pomoć za sve porodice koje ne prelaze jedan relativno visok cenzus po dohotku.

Sa druge strane, trebalo bi diferencirati roditeljski dodatak po redu rođenja deteta. Razlog tome je je sve manja prirodna, roditeljska motivacija za rođenje svakog sledećeg deteta, iz čega neposredno sledi potreba povećanja spoljnih, finansijskih podsticaja deci višeg reda.

Roditeljski dodatak bi, na primer, mogao da iznosi 1000 DEM za drugo dete, 1500 DEM za treće i 2000 DEM za četvrto dete (alternativno 1500, 2000 i 2500 DEM).

Isključenje prvog deteta iz modela utemeljeno je na spoznaji motiva za rađanje ili nerađanje prvog deteta, odnosno činjenice da velika većina pojedinaca, odnosno porodica, teži rađanju jednog (prvog) deteta bez obzira na materijalne prilike i spoljne podsticaje, čime zadovoljavaju svoju potrebu za roditeljstvom, kao i da one žene koje uopšte ne rode ne čine to iz materijalnih razloga, već iz složenih psihološko-zdravstveno-socijalnih, tako da ih ni materijalni podsticaji neće navesti na rađanje. Sa druge strane, za podsticanje rađanja prvog deteta ipak ima razloga, a to je potreba da se spreči dosta često kasno rađanje prvog deteta, što ima značajne populacione implikacije. Drugim rečima, podsticanje rađanja prvog deteta dovelo bi do ranijeg rađanja, sa pozitivnim efektima na kretanje stanovništva. Međutim, stimulacija rađanja prvog deteta je finansijski dosta zahtevna, zbog relativno velikog broja "prve" dece, tako da je ne predlažemo u ovom trenutku, ali bi je trebalo imati na umu u vremenu znatnijeg popravljavanja ekonomske situacije u dugom roku. Uključenje četvrtog deteta u model motivisano je potrebom da se podstiče rađanje i četvrtog deteta u porodici sa tri deteta kako bi se postiglo željeno povećanje ukupnog fertiliteta.

Pomenute sume se mogu smatrati vrlo značajnima za naše društvo, odnosno za pojedince koji imaju nizak ili srednji dohodak u vreme dugotrajne krize u kojoj se nalazi naša ekonomija. Stoga bi i podsticaj povećanom rađanju bio snažan i doveo bi do porasta nataliteta u Srbiji. Ukoliko se zaista želi povećanje fertiliteta, potrebno je, kako je rekao David Glass u svom klasičnom delu "Population Policies and Movements in Europe" (1940), "kupovati decu po pravoj ceni", ali i na pravi način.

Pitanje je izvora finansiranja ovog relativno visokog roditeljskog dodatka. Sa stanovišta populacione politike, najbolje bi bilo kada bi se pronašla dopunska budžetska sredstva, pošto se ne radi o izuzetno visokoj sumi.

Predviđeni iznosi od 1000-2000 DEM po detetu izgleda dosta visoko za današnje prilike, ali se sasvim drugačija slika dobija kada se pogleda ukupan iznos od oko 180 miliona dinara u 1998. godini⁴⁰ – to nije posebno visoka suma za državni dužet, pa čak ni za sredstva namenjena dečjoj zaštiti. U odnosu na društveni proizvod iz 1998. godine (GDP metodologija) roditeljski dodatak bi izneo tek 0,15%, a u odnosu na sredstva za dečju zaštitu iz 1998. godine oko 14%. Ozbiljna

³⁹ Ovo stoga što siromašnjem pojedincu jedan dinar značajniji nego onom sa srednjim dohotkom. Drugim rečima, opadajuća korisnost novca tražila bi da boljestojeće porodice prime veći iznos pomoći nego siromašnije kako bi se izjednačila podsticajnost.

⁴⁰ Videti odeljak Finansijski efekti mera koje se mogu primeniti u kratkom roku.

zemlja sigurno može da izdvoji ova sredstva, ako ni iz čega drugog ono iz predviđenog restrukturiranih dečjih dodataka (videti dalje). Ukoliko se to ne pokaže dovoljnim, moguće je angažovati ostala budžetska sredstva u skromnom obimu.

Komparativna analiza pokazuje da davanje prilikom rođenja postoji u mnogim zemljama u svetu, ali je njen značaj uglavnom skroman. Tek poneke zemlje obezbeđuju značajnije podsticaje rađanju kroz jednokratno davanje većih razmera. Takvo stanje se može objasniti političkim konsideracijama, odnosno prevagom socijalne politike (dodaci za decu) nad populacionom politikom (davanje pri rođenju).

Prilikom primene roditeljskog dodatka, a usled atraktivnosti rešenja, moglo bi doći do izvesnih negativnih tendencija, kao što su rast rađanja kod pripadnika socijalno marginalnih grupa, koji bi mogao voditi neodgovornom roditeljstvu, i fiktivno preseljenje sa visokonatalitetnih na niskonatalitetna područja. Verujemo da posledice na rađanje kod socijalno marginalnih grupa ne bi bile izražene, jer 1) osnovne grupe iz ove kategorije već imaju visok fertilitet i da bi podsticaj rađanju uglavnom doveo do smanjenja razmaka između dva porođaja, a ne do povećanja fertiliteta, i 2) isplata ove naknade ne vrši se u trenutku izražene finansijske potrebe, već, usled prirode rađanja, tek posle najmanje deset meseci, što smanjuje atraktivnost roditeljske naknade kao sredstva za rešavanje finansijskih problema. Dosledna primena administrativnog i poreskog prava, tj. urednim dokumentima (prijava prebivališta, potvrde o plaćenim porezima i drugim dažbinama i slično) kao uslovom za ostvarivanje prava na roditeljski dodatak, umanjila bi eventualne negativne efekte i kod socijalno marginalnih grupa i kod fiktivnih preseljenja.

Prilagođavanje modela **dečjih dodataka** bilo bi izvedeno kroz izjednačenje dečjih dodataka za drugo i treće dete sa dečjim dodatkom za prvo dete iz porodica čiji prihodi ne prelaze sadašnji cenzus, tj. na 20% od prosečne zarade. Izjednačenje dečjeg dodatka za svu decu, nezavisno od reda rođenja, potpuno je prirodno jer se populaciona komponenta postojećeg modela dečjeg dodatka prenosi na roditeljski dodatak. Dečjem dodatku ostala bi isključivo socijalna funkcija, a ona podrazumeva jednakost davanja za svako dete, bez obzira na red rođenja.

Pošto bi novi oblik dečjeg dodatka imao isključivo socijalnu funkciju, to bi se primenjivao na celoj teritoriji Srbije, tj. ne bi postojale razlike između visoko i niskonatalitetnih područja.

Takvim izmenama bio bi zadržan postojeći obuhvat, ali bi bila smanjena visina prosečnog dečjeg dodatka, a time bi bili smanjeni ukupni rashodi.

Ko dobija, a ko gubi prenošenjem težišta populacione politike sa dečjeg dodatka na roditeljski dodatak vezan za rođenje deteta? Dobijaju porodice koje će tek dobiti decu (kroz bitno povećanje pomoći), a gube one porodice koje već imaju decu (kroz smanjenje dečjeg dodatka za decu višeg reda). Ovaj gubitak je relativno mali za porodice sa niskim dohotkom, pošto iznosi samo razliku između dečjeg dodatka za decu višeg reda i za prvo dete, tj. od jedne petine (za drugo dete) do jedne trećine dosadašnjeg iznosa (za treće i sledeću decu). Istovremeno, gubitak dečjeg dodatka za treće i sledeću decu na niskonatalitetnom području neće biti značajan za porodice sa srednjim i višim dohotkom, a s obzirom na relativno skroman iznos dečjeg dodatka. Država, orijentaciono, ostaje na istom, finansijski posmatrano. Vrlina predloženih promena je dodatna, značajna podsticajnost za rađanje, tj. novi model je znatno podsticajniji od postojećeg modela, a to je ono što je potrebno. Naime, vrednost navedenog restrukturiranja oslanja se na dve komponente:

- prvo, kao što je već navedeno, za pojedinca je atraktivnije da primi jednokratno značajnu svotu novca, nego godinama male svote u mesečnim ratama,
- drugo, roditeljski dodatak cilja isključivo na potencijalne roditelje, dok dečji dodatak primaju i oni roditelji koji više neće rađati decu; drugim rečima, dok je dečji dodatak, bar u smislu populacione politike, jedno pravo stečeno ranijim zaslugama, roditeljski dodatak je namenjen isključivo budućem rađanju i kao takav je podsticajniji.

Globalno govoreći, cilj populacione politike nije stvaranje uslova za dobar život i usavršavanje već rođene dece (kroz dečje dodatke), već povećanje njihovog broja (kroz roditeljski dodatak).

Nedostatak ovih promena je izneveravanje obećanja koje je država dala zakonom iz 1992. godine o podršci porodici i deci kroz dečje dodatke, što bi predloženim promenama bilo jednim delom ukinuto. No, može se smatrati da je kredibilitet države, usled velikih zakašnjenja isplata, već potpuno ugrožen, tako da se ove izmene ne bi ni mogle bitnije odraziti negativno na već nizak kredibilitet.

Ukoliko se smatra da ne bi trebalo umanjivati prava postojećih korisnika i ukoliko to budžetske mogućnosti dozvoljavaju, moguće je predvideti prelazno rešenje po kome bi postojeći korisnici nastavili da primaju dečje dodatke po sada važećim propisima, dok bi se predloženi novi sistem primenjivao samo na novorođenu decu.

Najbolje bi, svakako, bilo kombinovati pristojan dečji dodatak i visok roditeljski dodatak prilikom rođenja, ali uvek skućene budžetske mogućnosti to ne dozvoljavaju, te smo se opredelili za predloženu promenu strukture.

Materinski dodatak je novija ustanova brige o deci, čija je svrha bar delimično izjednačavanje položaja nezaposlenih sa zaposlenim majkama tokom perioda po porođaju. Naime, tokom prethodnih decenija pravo na primanja tokom porođajskog odsustva isključivo su imale zaposlene žene, da bi u 1992. godini to pravo bilo prošireno i na nezaposlene majke.

I pored sličnosti, između porođajne naknade i materinskog dodatka postoje i suštinske razlike socijalnog i populacionog karaktera. Porođajna naknada predstavlja davanje koje ima socijalni karakter, jer predstavlja transfer kome je primarna svrha održanje standarda porodice u vremenu u kome žena-majka ne radi i ne zarađuje. Svakako, ova naknada ima i indirektnu populacionu komponentu, koja se sastoji u tome što se davanjima od strane države sprečava pad motivisanosti za rađanje koji bi svakako postojao ukoliko ne bi postojala porođajna naknada. Drugim rečima, porođajna naknada održava nivo prihoda porodice i, time, sprečava pad fertiliteta. Sa druge strane, materinska naknada je primarno populaciona mera, čija je svrha podsticaj rađanja i povećanje fertiliteta kroz finansijsko davanje vezano za rođenje deteta. Jer, žena van radnog odnosa, pogotovu nezaposlena, teže bi se odlučivala na rađanje u pogoršanoj ili nezavesnoj egzistencijalnoj situaciji. Stoga materinska dodatak ima prvenstveno populacioni karakter, a tek sekundarno socijalni.

Međutim, isplata materinskih dodataka sa zakašnjenjem od više od godinu i po dana stavlja ovu kategoriju žena u vrlo nepovoljan položaj, a u poređenju sa zaposlenim majkama i drugim korisnicima budžetskih i fondovskih sredstava. Stoga je jedan od prvih zadataka uklanjanje ovog kašnjenja, odnosno postizanje redovne isplate.

Budući da je materinski dodatak mera populacione politike, to bi ga trebalo primenjivati isključivo na niskonatalitetnom području. Ukoliko je prihod porodice sa novorođenom decom na visokonatalitetnom području vrlo nizak, tada se primenjuju mere opšte socijalne politike.

Smatramo da bi iznos materinskog dodatka trebalo da bude jednak za sve obuhvaćene majke. Razlog tome je već pominjan u ovom odeljku: socijalna komponenta traži opadajući iznos naknade sa rastom dohotka porodice, dok populaciona sugerije rastući iznos naknade. Kompromis ovih dvaju komponentata je jednak iznos materinskog dodatka za sve majke, a bez obzira na dohodak porodice (koji je ispod cenzusa).

Pošto materinski dodatak, po svom karakteru, pripada populacionoj politici, to bi ga trebalo predvideti za majke u porodicama sa nižim i srednjim dohotkom. Primenom cenzusa uštedela bi se izvesna sredstva ukidanjem prava za majke iz porodica sa visokim dohotkom, što bi, makar jednim delom, omogućilo povećanje nivoa ove naknade.

U cilju jačanja populacionih efekata ove mere, kao i izjednačavanja položaja zaposlenih žena i žena van radnog odnosa, trebalo bi predvideti produženje plaćanja materinskog dodatka sa postojećih 12 na 24 meseca za treće dete.

Postojeća visina dodatka (30% od prosečne zarade) je relativno niska i ne predstavlja značajan podsticaj rađanju. U kraćem roku od nekoliko godina verovatno neće biti moguće znatnije povećati ovaj procenat, ali će realan iznos dodatka rasti sa rastom realnih zarada. U dugom roku bi trebalo preispitati visinu procenta dodatka u odnosu na prosečnu zaradu sa ciljem njegovog povećanja.

* * *

Navedene reforme sistema finansijskih podsticaja rađanju svakako podrazumevaju završetak obnove zemlje posle rata i povratak našeg ekonomskog života u normalne tokove.

Država mora promeniti stav prema socijalnim transferima usmerenim ka porodici, pošto zakašnjenja isplata od godinu i više dana (u martu 1999. godine) obesmišljavaju ceo sistem. Ova davanja moraju imati jednak prioritet kao isplate za penzije i plate prosvetnih i zdravstvenih radnika.

Zatim, novi sistem mora biti dugoročno stabilan, kako bi potencijalni roditelji mogli da smanje neizvesnost i da, sa solidnom verovatnoćom, planiraju porod, znajući da će moći da se jednim delom oslone na državu.

Mere iz domena rada i radnih odnosa

U zemljama i u društvima u kojima je zaposlenost osnovni i najvažniji izvor obezbeđenja egzistencije, na individualnom nivou, u mlađim godinama, zaposlenost predstavlja važan uslov za zasnivanje porodice i donošenje odluke o rađanju prvog deteta, kao što stabilno zaposlenje u kasnijim godinama predstavlja jedan od uslova za proširenje porodice. **Opšti nivo (ne)zaposlenosti** i mogućnosti za zaposlenje mladih, otuda mogu da utiču na rađanje, i posebno na vreme u toku životnog ciklusa kada se rađa prvo dete, čije pomeranje može uticati na ukupni završni fertilitet, odnosno broj dece u porodici.

Visoka nezaposlenost, pogotovo mladih, kao determinanta nedovoljnog rađanja nije u značajnijoj meri isticana. To je razumljivo, ako imamo u vidu da je nizak fertilitet bio problem razvijenih zemalja, kao i jednog broja socijalističkih zemalja. U prvima se nezaposlenost javljala pre svega kao ciklični fenomen, dok se u drugima zvanično problem nezaposlenosti nije ni priznavao. U jugoslovenskim uslovima se može pretpostaviti da je relativno visoka i posebno

dugotrajna nezaposlenost mlađih generacija uticala na neispunjenje reproduktivnih normi. Iako povećanje fertiliteta ne predstavlja ni prvi ni najvažniji motiv za smanjenje nezaposlenosti i iako borba protiv nezaposlenosti ne pripada po svojoj prirodi populacionoj politici, treba da postoji svest o značaju ovog činioca i njegovim efektima. S druge strane, u aktivne mere politike na tržištu radne snage na niskonatalitetnim područjima moguće je inkorporirati demografske ciljeve.

U zemljama i u društvima u kojima je fertilitet i dalje visok, klasična zaposlenost čini mali deo ukupne radne snage, pa samim tim za najveći deo populacije nema onu važnost koju ima u razvijenijim zemljama. Takođe, u odgovarajućim privrednim uslovima, uz najčešću dominaciju poljoprivrede, deca i dalje predstavljaju radnu snagu, što se smatra jednim od činilaca i motiva za rađanje brojnog potomstva. Otuda se i ističe značaj razvojnog faktora i industrijalizacije ovih zemalja kao jedan od uslova za smanjenje fertiliteta.

Najveći deo uticaja zaposlenosti i nezaposlenosti na rađanje odvija se preko **zaposlenosti žena**, koja po shvatanju najvećeg broja istraživača doprinosi smanjenju fertiliteta. Dok se inverzan odnos između ove dve pojave može dokazati u zemljama sa niskim fertilitetom, u zemljama sa visokim fertilitetom, on umnogome zavisi od vrste zaposlenosti i ne može se identifikovati za žene koje rade u poljoprivredi, tzv. kućnoj radinosti i u malim porodičnim preduzećima⁴¹. Takođe ni priroda kauzalnosti u ovom odnosu nije potpuno jasna. Da li se žena odlučuje da radi zato što ima manji broj dece, ili ima manje dece zato što želi da bude zaposlena, odnosno da li žena ostaje "kod kuće" zato što ima mnogo dece, ili ima veliki broj dece zato što ne radi, što je neobrazovana, zatvorena u četiri zida i bez prilike da razvije druga interesovanja. Pitanje prvobitnog uzroka u uslovima funkcionisanja ove specifične povratne sprege nije dakle potpuno razjašnjeno.

Dijapazon shvatanja o međusobnom odnosu ovih pojava kreće se od ekstremnih pristupa po kojima je kauzalnost jednosmerna, do neutralnih stavova o simultanom donošenju odluke o zaposlenosti i rađanju. Intenzitet povezanosti ove dve pojave očigledno zavisi i od drugih faktora iz okruženja i individualnih karakteristika, kao što su nivo razvoja društva, faza poslovnog ciklusa, nivo ponude radne snage, visina nadnica, veličina porodičnog dohodka, nivo obrazovanja žene, bračni status, mogućnost zaposlenja part-time, uslovi porodijskog odsustva, rasprostranjenost institucija za čuvanje dece i sl., odnosno od ekonomskog razvoja i atributa socijalnog i kulturnog okruženja.

Društvo koje je razvijeno i u kome dominiraju nepoljoprivredne delatnosti nameće ženi izbor koji u zavisnosti od drugih okolnosti i institucionalnih rešenja može biti u manjoj ili u većoj meri isključiv. Poreski sistem, cena i uslovi čuvanja dece, raspoloživost part time poslova i sl. mogu omogućavati i podstaći ženu i da istovremeno radi i da podiže porodicu, ali mogu imati i potpuno suprotne efekte. Ispitivanja veze između fertiliteta i zaposlenosti žena u mnogim slučajevima neće dati rezultate dok se u analizu ne uključi, ne samo broj dece i njihova starost, već i mogućnost smeštanja deteta u vrtić⁴². S druge strane značaj institucionalnih rešenja pokazuju i razlike u tržišnom ponašanju različitih starosnih kohorti žena. Prisustvo male dece u manjoj meri sprečava mlađe kohorte žena da se zapošljavaju nego što je to bio slučaj sa starijim generacijama, što se objašnjava uvođenjem mnogobrojnih olakšica za čuvanje i podizanje dece

⁴¹ Economic and Social Commission for Asia and Pacific "Women's Education and Employment and Linkages with Population" Population and Women, UN, New York, 1996., str. 273

⁴² John Ermish "European Women's Employment and Fertility Again" Presidential Address to the European Society for Population Economics, Third Annual Conference June 1989, France, str. 20

(vrlo kvalitetna i gotovo besplatna obdaništa, plaćeno porodiljsko odsustvo, pravo na neplaćeno odsustvo, mogućnosti za uzimanje bolovanja, i sl). Vrsta veze zavisice čak i od starosti žene. Prema nekim istraživanjima u razvijenim zemljama nezaposlenost mladih žena podstaciće rađanje prvog deteta, dok će dugotrajna nezaposlenost nešto starijih žena uticati na odustajanje od rađanja⁴³.

Zaposlenost predstavlja veću ili manju prepreku za rađanje, i u zavisnosti od nivoa obrazovanja žena. U prvim godinama života deteta najvažniji trošak upravo je "cena majčinog vremena"⁴⁴. Izostajanje s posla uzrokuje tzv. oportunitetni trošak⁴⁵ koji je naročito visok za najobrazovanije žene. Kod njih se javlja i psihološki problem zbog prekida karijere, koju, ne ometa samo veliki broj dece, već neophodnost ranog rađanja (u godinama kada je rizik najmanji). S druge strane njihova je motivacija da se zaposle, odnosno da nastave da rade najveća, pa je i utvrđivanje kauzalne veze između rađanja i zaposlenosti vrlo teško.

Na područjima i u zemljama u kojima je fertilitet visok, većina žena je angažovana u delatnostima koje nisu inkompatibilne sa rađanjem i odgajanjem dece u istoj meri kao klasično zaposlenje izvan kuće. Rad i angažovanje na poljoprivrednim domaćinstvima često omogućavaju da se na decu pazi usputno, uz veliku podršku proširene porodice, kao i da se radno vreme i tempo rada prilagode i usklade sa angažovanjem oko podizanja dece. U slučajevima klasične zaposlenosti većina istraživanja pokazuje snažan inverzan uticaj na fertilitet. Intenzitet ovog uticaja može međutim biti umanjen u uslovima kada nisu razvijene institucije za pomoć zaposlenim ženama. U takvim uslovima žene često ne odustaju od rađanja, već se povlače iz radne snage nakon stupanja u brak⁴⁶.

Porast nezaposlenosti u Srbiji u poslednjoj deceniji je veliki i prema najnovijim zvaničnim podacima, iznosi preko 800 hiljada lica među kojima dominiraju žene (55, 1%) i mladi (od 18 do 25 godina starosti 33,7%). Izrazito se nepovoljnim može smatrati što nezaposlenost sve više dobija obeležje dugotrajnosti, jer se povećava broj lica koji na zaposlenje čekaju više od 1 godine. Svako četvrto lice na zaposlenje čeka između 1 i 3 godine, dok je blizu polovine nezaposleno duže od tri godine. Pored registrovane nezaposlenosti u Srbiji je, široko rasprostranjena i prikrivena nezaposlenost, koja prema nekim procenama u privredi dostiže blizu polovine ukupnog broja zaposlenih⁴⁷.

Sa aspekta značaja zaposlenosti i nezaposlenosti za rađanje i sa aspekta populacione politike od značaja je da aktivne mere na tržištu radne snage budu tako strukturirane da najvećim delom deluju na novo zapošljavanje i zapošljavanje mladih. U jednom periodu, ovim merama se, naime, znatno više delovalo na viškove radne snage, nego na registrovanu nezaposlenost. Prema obuhvatu radnika u 1996. godini na primer, blizu dve trećine aktivnih mera odnosilo se na viškove, a svega jedna trećina na zvanično nezaposlene. Takođe, u okviru investicionih programa sa preko 50% sredstava finansirani su programi rešavanja viškova zaposlenih, a sa 41,2% programi novog zapošljavanja i samozapošljavanja⁴⁸. Poslednje dve godine ova struktura

⁴³ John Ermish "Impact of Policy Action on the Family and Household" Jnl. Publ. Pol. 6, 3, 297-318

⁴⁴ Theodore W. Schultz "The Value of Children: An Economic Perspective", Journal of Political Economy, No 2, 1973, str. 9

⁴⁵ Rudolf Andorka "Lessons from studies on differential fertility in advanced societies" in "Determinants of fertility trends: Theories re-examined" edited by C. Hoan and R. Mackensen, IUSSP Liege 1980, str. 29

⁴⁶ Economic and Social Commission for Asia and Pacific "Women's Education and Employment and Linkages with Population" Population and Women, UN, New York, 1996., str. 273

⁴⁷ "Human Development Report Jugoslavija 1997", Ekonomski institut 1997., str.41

⁴⁸ Preostali deo odnosi se na programe zapošljavanja invalida

je promenjena, mere su preusmerene i na značaju je dobilo novo zapošljavanje. Sa aspekata populacione politike važno je da se ovakav pravac delovanja zadrži.

Dugoročno posmatrano, zaposlenost žena u Srbiji je rasla, kao rezultat porasta obrazovanja i aspiracija žena, promenjenog tradicionalnog sistema vrednosti koji je ženu vrednovao pre svega kroz porodicu i decu, u uslovima transformacije društva iz agrarnog u industrijsko, promene proizvodne strukture i razvoja tercijarnih delatnosti, ali i usled nemogućnosti da se porodica izdržava prihodom samo jednog člana - muškarca.

Broj zaposlenih žena na niskonatalitetnim područjima tako se povećao od približno 400 hiljada šesdesetih godina, na preko milion 1989. godine, da bi nakon toga počela da opada, i prema najnovijim podacima iz Ankete o radnoj snazi SZS iznosi oko milion zaposlenih žena. Prema procenama o broju žena grubo bi se moglo zaključiti da je svaka druga žena u reproduktivnom periodu na niskonatalitetnim područjima u Srbiji u radnom odnosu. Ne ulazeći ovom prilikom u ocene o stvarnoj zaposlenosti, s obzirom da među zaposlenima postoji značajan broj lica koja se nalaze na prinudnim odmorima, kao i značajan broj onih koji su višak, te da je rasprostranjenost sive ekonomije velika, za zaposlene žene i za njihovu odluku o rađanju od velike važnosti su njihova prava i mere vezane za odsustvovanje sa posla i radno vreme, kao i institucije za podršku porodici: od predškolskih, školskih, preko socijalno zaštitnih, do kulturnih.

U poređenju sa velikim brojem drugih zemalja može se oceniti da su u Srbiji uslovi koji se odnose na **dužinu porodiljskog odsustva** nadprosečni. U Srbiji tako, zaposlene žene imaju u proseku tri puta duže odsustvo nego žene u Evropskoj Uniji (prosečno 16 nedelja). Najnovijim zakonskim rešenjima (usklađivanje sa Saveznim zakonom o osnovama radnih odnosa, član 37) ono je produženo za 28, odnosno 45 dana u odnosu na ranije rešenje, tako da, sa izuzetkom majki koje rađaju treće dete, u proseku iznosi više od godinu dana. Ranijim rešenjem, naime, porodiljsko odsustvo je za prvo i drugo dete iznosilo ukupno dvanaest meseci, uključiv i 28 dana koliko je buduća majka morala da počne da koristi odsustvo pre porođaja. Izmenom je predviđeno da odsustvo traje do navršene godine dana života deteta, što kada uključi i odsustvo pre samog porođaja (obavezno 28, a opciono i 45 dana) iznosi mesec, mesec i po duže u odnosu na ranije rešenje. Čini se da ovo produženje nema neko značajnije opravdanje, a dodatno opterećuje fondove za ovu namenu. Takođe nema opravdanja da se mera porodiljskog odsustva u trajanju od dve godine prilikom rađanja trećeg deteta, kao mera podsticanja rađanja primenjuje na visokonatalitetnim područjima.

Porodiljsko odsustvo koje za većinu žena traje približno godinu dana, može imati i neke nepovoljne posledice. Imajući u vidu intencije povećanja značaja privatnog sektora i zaposlenosti u ovom sektoru, postavlja se pitanje da li se dugo porodiljsko odsustvo može nepovoljno odraziti na zapošljavanje žena, ili na odustajanje žena od rađanja da ne bi umanjile svoje šanse za zapošljavanje ili stabilnost radnog mesta. Ovo pogotovu što prema zvaničnim podacima ima indikacija da privatni sektor u određenoj meri "diskriminiše" žensku radnu snagu. Udeo žena među zaposlenima naime u ovom sektoru danas iznosi svega oko 33%, udeo žena vlasnika privatnih radnji i preduzeća je približno 22%, a u sivoj ekonomiji oko 32%. Nema dokaza da je ova tendencija nužno, a pogotovu ne isključivo, posledica potencijalnog ili stvarnog odsustvovanja žena sa posla usled rađanja, ali se može pretpostaviti da uticaj ovog faktora postoji i da nije mali. Da bi se izbegli eventualni kontraefekti mera u domenu radnih odnosa, neophodno je s toga detaljnije istražiti ovu pojavu i razmotriti mogućnosti fleksibilnijih predloga vezanih za dužinu porodiljskog odsustva za žene zaposlene izvan javnog sektora.

Rešenja prema kojima se razlikuje položaj zaposlenih u javnom i privatnom sektoru nisu nepoznata u tržišnim ekonomijama, kako u okviru penzionog sistema, tako i za neka rešenja u sistemu mera podrške porodici⁴⁹. Tako se, na primer, dužina porodiljskog odsustva za žene koje su zaposlene u javnom i u privatnom sektoru Grčke razlikuje, a posebne, iako manje značajne pogodnosti za odsustvo imaju i žene zaposlene u državnom sektoru u Francuskoj. Takođe se u Portugaliji i u Italiji razlikuje iznos naknade za porodiljsko odsustvo između zaposlenih u javnom i u privatnom sektoru, pri čemu samo zaposleni u javnom sektoru imaju pravo na punu zaradu⁵⁰.

S druge strane, sa pojavom i širenjem privatnog sektora u zemljama u tranziciji sve je više roditelja, posebno majki koje individualno pregovaraju sa poslodavcima o dužini porodiljskog odsustva i koje ne koriste pravo na porodiljsko odsustvo u potpunosti. Prema podacima za 1993. godinu u Češkoj 23% od ukupnog porodiljskog odsustva nije iskorišćeno, a u Poljskoj se više od dve trećine žena sa višim nivoom obrazovanja vratilo na posao pre isteka odsustva⁵¹. Takođe je sve više slučajeva otpuštanja sa posla zbog porodiljskog odsustva, uprkos zakonskoj zaštiti.

Moguće je pretpostaviti da će u jugoslovenskim uslovima predlozi vezani za kraće porodiljsko odsustvo za žene zaposlene izvan javnog sektora naići na velike teškoće u prihvatanju i da će biti shvaćeni kao akt diskriminacije. Suštinska diskriminacija nastaje međutim ako privatni sektor bude manje zapošljavao žensku radnu snagu zbog dužine porodiljskog odsustva. Imajući u vidu izuzetno nepovoljnu demografsku situaciju ukupno trajanje porodiljskog odsustva ne bi, međutim, smelo da bude kraće od 6 meseci, što bi opet značilo za 50% duže odsustvo nego u zemljama Evropske Unije. Na ovaj način bi se dužina porodiljskog odsustva izjednačila sa najdužim odsustvima u zemljama u tranziciji. Prema podacima za 1998. godinu porodiljsko odsustvo u Češkoj i Slovačkoj je iznosilo 196 dana, u Poljskoj, Rumuniji i Ukrajini 112, u Mađarskoj 168, u Rusiji 140...⁵²

Sa ustavno-pravnog aspekta, prema kojem svi zaposleni treba da budu u jednakom položaju, primedbe se mogu staviti i u pogledu ukidanja prava na porodiljsko odsustvo u trajanju od 24 meseca na visokonatalitetnim područjima za treće dete, kao i u pogledu razlikovanja dužine porodiljskog odsustva za zaposlene u privatnom i u javnom sektoru. Ako se, međutim, porodiljsko odsustvo već razlikuje u zavisnosti od reda rođenja deteta nema razloga zašto se ono ne bi razlikovalo i po drugim kriterijumima (u ovom slučaju visini nataliteta na pojedinim područjima, odnosno sektoru u kome je žena zaposlena).

U poređenju sa drugim zemljama i pravo na **naknadu zarade za vreme porodiljskog odsustva** je rešeno na najpovoljniji mogući način. Sama činjenica da su zaposlene žene izuzetno zaštićene za vreme porodiljskog bolovanja i u pogledu njegove dužine i u pogledu naknade, stavlja ove žene u povoljniji položaj od onih koje su nezaposlene, poljoprivrednice i posebno one koje rade u sivoj ekonomiji (uprkos materinskom dodatku čiji su iznosi znatno niži i koji stiže sa velikim zakašnjenjem). Ova razlika je još jedan razlog zbog kojih se mora insistirati na što većem uključivanju sive ekonomije u regularne tokove privređivanja.

⁴⁹ Commission of the European Communities "National Family Policies in EC-Countries in 1991" European Observatory of National Family Policies, Vol. II, str. 56

⁵⁰ Commission of the European Communities "National Family Policies in EC-Countries in 1991" European Observatory of National Family Policies, Volume I, str. 78

⁵¹ UNICEF "Women in transition" 1999., str. 54

⁵² Ibid, str. 53

Rešenja vezana za vremenski period u kome se prima naknada potrebno je uskladiti sa predlogom trajanja porodiljskog odsustva.

Iznenadjuće je da, s obzirom na ovako dobra rešenja u našem zakonodavstvu o radnim odnosima, pored zabrane otpuštanja trudnica i porodilja (Savezni zakon o osnovama radnih odnosa, član 38) nije predviđena i obaveza njihovog vraćanja na isto radno mesto i istu vrstu posla, što je neophodno učiniti, naročito imajući u vidu sve veći razvoj i značaj privatnog sektora za zapošljavanje.

Takođe, treba još jednom razmotriti mogućnost da u slučaju da je majka zaposlena, deo porodiljskog odsustva, kada dete napuni 3 meseci starosti, može da koristi i otac.

Drugi deo prava i mera iz ovog korpusa odnosi se na **radno vreme** zaposlenih roditelja, pre svega majke. U zemljama Evropske Unije stvaranje radnih uslova koji su okrenuti porodici igra značajnu ulogu u premošćavanju obaveza zaposlenih roditelja i čak predstavlja jedno od najvažnijih pitanja u okviru politike prema porodici od kraja osamdesetih⁵³. Pod ovim pojmom se najviše podrazumeva uvođenje mogućnosti za fleksibilno radno vreme, skraćeno radno vreme, uključiv raspoloživost tzv. part time zaposlenja i odsustvo iz porodičnih razloga.

Fleksibilno radno vreme u smislu izvesne slobode u pogledu pomeranja početka radnog vremena, ili eventualno skraćenje radnog vremena za jedan sat kod nas ne postoji u institucionalnom smislu i ono je suštinski pre svega i predviđeno u zemljama u kojima je porodiljsko odsustvo relativno kratko. Ipak u Zakonu o radnim odnosima trebalo bi predvideti mogućnost da poslodavac može da skрати radno vreme za jedan sat majkama sa decom do tri godine starosti, uz odgovarajuće smanjenje naknade, ili bez njenog smanjenja, ako je poslodavac spreman da to prihvati. Takođe tamo gde to proces rada dozvoljava trebalo bi omogućiti i fleksibilno radno vreme (pomeranje početka i završetka radnog vremena).

Part time poslovi i part time zaposlenje kod nas su takođe retki. Međutim, činjenica je da su plate male i za puno radno vreme, pa bi opcija pola radnog vremena i pola plate bila prihvatljiva samo za izuzetno mali broj žena. Podsticanje ovakvih inicijativa s toga ima smisla samo u perspektivi, kada sa porastom plata ovo rešenje bude privlačnije.

Što se tiče **odsustva** ono se uglavnom nadovezuje na porodiljsko odsustvo, ali može biti i u formi tzv. prekida karijere, koji nije nužno povezan sa malom decom. U Srbiji je predviđena mogućnost korišćenja produženog porodiljskog odsustva u slučaju bolesti deteta, kao i neplaćeno odsustvo jednog od roditelja do treće godine starosti deteta. U pogledu dužine godišnjeg odmora, republički zakon predviđa produženje godišnjeg odmora za dva radna dana za samohrane roditelje sa decom od 14 godina starosti i roditelje sa više od troje dece do 14 godina starosti. Ukoliko se očekuje da i ova mera može imati pronatalitetno dejstvo, pre svega u smislu lakšeg usklađivanja obaveza zaposlene žene, na niskonatalitetnim područjima bi trebalo predvideti da istu pogodnost imaju i majke sa dvoje i troje dece do 14 godina starosti.

Važan deo podrške porodici i zaposlenim majkama ostvaruje se kroz **predškolske ustanove i različite načine zbrinjavanja dece**. Iako se ova mera ne može smatrati značajnom samo sa aspekta populacione politike, nesporno je da naročito rađanje višeg reda zavisi od mogućnosti da roditelji zbrinu decu na odgovarajući način.

⁵³ Commission of the European Communities "National Family Policies in EC-Countries in 1991" European Observatory of National Family Policies, Volume II, str. 70,73.

Kao što je već ukazano, problemi sa zbrinjavanjem dece u predškolskom uzrastu posebno postoje u urbanim sredinama, u kojima preškolski kapaciteti nisu pristupačni u dovoljnoj meri. Prema jednom nedavnom istraživanju UNICEF majke u Beogradu u proseku ocenjuju čuvanje dece kao veći problem nego što je to slučaj u drugim delovima Srbije⁵⁴. U nedostatku mogućnosti da se mreža društvenih institucija dalje razvija u mestima u kojima postoje nedovoljni kapaciteti za zbrinjavanje predškolske dece, moguće je podsticati uključivanje privatnog sektora u ovu delatnost, uz neke beneficije, kao što je na primer prednost prilikom davanja na korišćenje relativno jeftinog poslovnog prostora za te namene, posebna oslobađanja od poreza i sl. Takođe bi trebalo dodatno razmotriti i mogućnosti za zbrinjavanje školske dece mlađeg uzrasta, koja su nedovoljno institucionalno zaštićena, a prema nalazima pojedinih istraživanja svako peto dete ovog uzrasta ostaje samo u kući⁵⁵. U većini škola tzv. produženi boravak je predviđen samo za decu do II razreda škole. Deca već od devet godina starosti tako bivaju primorana da po više sati dnevno provedu bez nadzora odraslih, a tokom raspusta i sve vreme dok su roditelji na poslu. I za ovu, kao i za stariju decu predškolskog uzrasta mogle bi se organizovati majke koje su bez posla, koje bi se, moguće i uz relativno skromnu naknadu, prihvatile da uz svoju, čuvaju i tuđu decu. Imajući u vidu izuzetnu delikatnost ovog poduhvata u njega bi morale da budu uključene i škole, kao i neke druge institucije koje bi obezbedile odgovarajući nadzor (na primer, službe za socijalni rad i sl.). Rešenje bi se moglo tražiti i u okviru školskog prostora, organizovanjem vanškolskih aktivnosti, pogotovo u vreme raspusta. Ovo utoliko pre što pojedine škole za vreme raspusta već izdaju delove svog prostora za komercijalne svrhe (hale za fiskulturu soprtskim klubovima i sl.).

I u obdaništima i u kapacitetima u kojima bi eventualno boravila starija deca nakon škole, posebno treba voditi računa da prednost prilikom primanja dece imaju zaposlene majke i samohrani roditelji.

Naknada za boravak dece u predškolskim ustanovama je suštinski regresirana za svu decu u iznosu od čak 80% u proseku od ekonomske cene, dok je za treće dete i svako naredno dete u porodici besplatno u opštinama sa negativnim prirodnim priraštajem. Kako analize stope kumulativnog fertiliteta žena aktivnih u nepoljoprivrednim delatnostima starih 45-49 godina na niskonatalitetnim područjima pokazuju da je nivo ove stope bio ispod dva deteta još od 1961. godine⁵⁶, sa aspekta populacione politike moglo bi se pokazati da je značajno podsticati zaposlene majke da rode drugo dete. U skladu sa tim, kao i sa nekim ranije iznetim predlozima o većem učešću roditelja u ceni boravka dece u predškolskim ustanovama, mogla bi se predložiti značajnija diferencijacija participacije u zavisnosti od reda rođenja deteta u opštinama koje se suočavaju sa nedovoljnim rađanjem.

Da bi se obezbedilo da briga o boravku dece u predškolskim ustanovama u što većoj meri odgovari i na populacione probleme potrebno je da ona bude u primarnoj nadležnosti Ministarstva za brigu o porodici.

Na visokonatalitetnim područjima povećanje emancipacije i povećanje zaposlenosti žena kao jedan od izraza emancipacije i individualizacije, snažno utiču na ubrzanje demografske

⁵⁴ UNICEF, aketa o položaju žena sprovedena 1997. godine, poglavlje "Deca" (u štampi).

⁵⁵ Ana Gavrilović "Sistem društvene brige o deci u Srbiji - Razvoj i perspektiva" Službeni glasnik, Beograd 1998., str. 143.

⁵⁶ SZS, CDI "Stanovništvo i domaćinstva SR Jugoslavije prema popisu 1991. godine" Stanovništvo 47, str. 85.

tranzicije. To potvrđuju i raspoloživi podaci za Kosovo i Metohiju u periodu 1961-1981. godine⁵⁷. U tom periodu postojala je značajna razlika u kumulativnom fertilitetu između ekonomski aktivnih i neaktivnih žena, kao i između žena poljoprivrednica i onih na tržištu rada u nepoljoprivrednim delatnostima.

Broj dece koje su 1981. godine prosečno rodile ekonomski aktivne žene stare između 40 i 44 godine iznosio je 2,74, a za neaktivne čak 5,80. Prema podacima ovog popisa razlika u kumulativnom fertilitetu je iznosila 3,06, dok je u vreme popisa 1961. godine razlika bila znatno manja (1,16). Povećanje razlike i upoređenje vrednosti iz prethodnih perioda zapravo pokazuju da se kumulativni fertilitet žena starih 40 -44 godina koje su bile izvan tržišta rada na Kosovu i Metohiji veoma malo promenio, od 5,96 na 5,80, dok se kod aktivnih žena smanjio od 4,80 na 2,74. Kako je opšta stopa ekonomske aktivnosti žena na ovom području 1981. godine iznosila svega 7.5%, jasno je da je rađanje žena izvan tržišta rada odredilo nivo ukupnog fertiliteta u Pokrajini u celini.

Među ekonomski aktivnim ženama višu stopu kumulativnog fertiliteta imale su žene poljoprivrednice (3.53). Žene koje su bile zaposlene rodile su u proseku značajno manji broj dece, 2.57. U odnosu na 1961. godinu kada su odgovarajuće vrednosti iznosile 5.13 i 3.04 stopa kumulativnog fertiliteta se smanjila i kod jedne i kod druge grupe žena, a smanjila se i razlika među njima.

Tabela 9: Kumulativni fertilitet žena starih 40-44 godine na Kosovu i Metohiji, 1961. i 1981. godine

	1961	1981
UKUPNO	5.74	5.40
AKTIVNE	4.80	2.74
poljoprivrednice	5.13	3.53
nepoljoprivrednice	3.04	2.57
NEAKTIVNE	5.96	5.80

Ovi podaci dokazuju značaj aktivnosti i posebno zaposlenosti za smanjenje rađanja i povezanost ove dve pojave. U specifičnim uslovima, kao što su oni na visokonatalitetnim područjima u Jugoslaviji na kojima preovlađuje albansko stanovništvo, sa niskim nivoom emancipacije žena, može se uočiti i približavanje pojma aktivnosti i zaposlenosti. Činjenica je naime da se na ovim područjima relativno mali broj žena izjašnjava kao ekonomski aktivan, bez obzira na poslove koje obavljaju u poljoprivrednom domaćinstvu. Za one žene koje se i u poljoprivredi izjašnjavaju kao aktivne može se smatrati da su iznad proseka svesne svog doprinosa u domaćinstvu i da se kao takve deklarišu. Zbog toga se, za razliku od drugih visokonatalitetnih područja na Kosovu i Metohiji uočava inverzan odnos između rađanja i aktivnosti, a ne samo između rađanja i zaposlenosti.

Na osnovu svega iznetog sledi da je porast emancipacije, obrazovanja i posebno zaposlenosti žena na visokonatalitetnim područjima od velike važnosti, pored ostalih i zarad postizanja demografskih ciljeva. To podrazumeva podsticanje radno intenzivnih delatnosti, davanje posebnih beneficija malim i srednjim preduzećima u oblasti usluga i delatnosti koje pretežno zapošljavaju žensku radnu snagu, pomoć ženama menadžerima i vlasnicama, podršku

⁵⁷ Gordana Matković "Demografski činioci i ponuda radne snage u Srbiji" Ekonomski institut, Beograd, 1995.

nevladinim organizacijama koje se bave problemima emancipacije žena i koje pretežno angažuju žensku radnu snagu i sl.

Pregled mera koje su predložene u domenu rada i radnih odnosa:

- aktivne mere zapošljavanja, kao trajno opredeljenje, usmeravati na novu zaposlenost
- vratiti staro zakonsko rešenje po kojem porodiljsko odsustvo traje ukupno 12, odnosno 24 meseca za treće dete
- porodiljsko odsustvo u trajanju od 24 meseca obezbediti samo za žene na niskonatalitetnim područjima, jer je to mera podsticanja rađanja
- u skladu sa ovim uskladiti i period u kome se isplaćuje naknada za porodiljsko odsustvo
- zakonom o radnim odnosima predvideti u slučaju kada je majka zaposlena, da deo porodiljskog odsustva, nakon prva tri meseca, može da koristi i otac
- razmotriti opravdanost uvođenje različite dužine trajanja porodiljskog odsustva za žene zaposlene izvan javnog sektora (ne manje od 6 meseci, što bi opet bilo za 50% duže porodiljsko odsustvo nego u zemljama evropske unije)
- zakonom o radu i radnim odnosima predvideti obavezu vraćanja trudnica i porodilja na isto radno mesto i vrstu posla nakon porodiljskog odsustva, kao i za muškarce koji koriste (po)roditeljsko odsustvo
- predvideti mogućnost u zakonu o radnim odnosima da poslodavac može da uvede skraćene radnog vremena za jedan sat majkama sa decom do tri godine starosti, kao i fleksibilno radno vreme
- na niskonatalitetnim područjima za majke sa dvoje i troje dece do 14 godina starosti predvideti produženje godišnjeg odmora za dva dana preko zakonskog minimuma
- uvesti značajniju razliku u nivou participacije u ceni boravka u predškolskim ustanovama u niskonatalitetnim opštinama, u zavisnosti od reda rođenja deteta
- obezbediti primarnu nadležnost Ministarstva za brigu o porodici nad boravkom dece u predškolskim ustanovama
- organizovati majke bez posla u čuvanju starije dece kojima roditelji rade
- organizovati i korišćenje školskog prostora, naročito za vreme raspusta, za vanškolske aktivnosti
- na visokonatalitetnim područjima podsticati delatnosti i poslodavce koji zapošljavaju žensku radnu snagu, kao i organizacije koje se bave poboljšanjem položaja žena

Poreska politika

Uvod

Ako se cilj definiše kao željena vrednost neke endogene promenljive, onda valja reći da sistemom i politikom poreza mogu da se ostvare brojni ciljevi.⁵⁸ Uobičajeno je da se govori o realizaciji tzv. ciljeva oporezivanja. Međutim, sve do izdvajanja moderne ekonomske politike u XX veku teško da bi se uopšte moglo raspravljati o poreskoj (ili bilo kojoj drugoj ekonomskoj) politici, shvaćenoj kao svesno usmeravanje ekonomskih procesa da bi se ostvarili određeni ciljevi.⁵⁹

U finansijskoj teoriji i praksi, *grosso modo*, govori se o postojanju i realizaciji dva osnovna cilja oporezivanja: *fiskalnom* cilju oporezivanja (monolitnom) i *ekstrafiskalnim* ciljevima oporezivanja. Ekstrafiskalni ciljevi oporezivanja su se veoma izdiferencirali, posebno tzv. ostali

⁵⁸ B. Hansen, *The Economic Theory of Fiscal Policy*, George Allen and Unwin, London, 1958, str. 5.

⁵⁹ D. Popović, *Nauka o porezima i poresko pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1997, str. 319.

ekstrafiskalni ciljevi oporezivanja. Njihovom realizacijom država nastoji da smanji razlike u materijalnom i socijalnom položaju poreskih obveznika (tzv. redistributivne funkcije poreza).

Početak ovoga veka, a posebno period posle I Svetskog rata obeležen je snažnim osamostaljivanjem populacionih ciljeva⁶⁰ (iz skupine tzv. ostalih ciljeva). To je period kada mnoge države ugrađuju brojne i raznovrsne poreske olakšice obveznicima sa većim brojem dece. Takva politika je posebno bila izražena, u periodu između dva svetska rata, u Jugoslaviji, Francuskoj i Rumuniji.⁶¹

U periodu posle II Svetskog rata, poreska politika se značajnije koristi u ostvarivanju populacionih ciljeva. Osamostaljivanje ekstrafiskalnih (populacionih) ciljeva ne znači da oni postaju ravnopravni sa fiskalnim ciljem oporezivanja. Fiskalni cilj ostaje primaran, no u savremenim državama populacione implikacije oporezivanja su nesporne. Populaciona dimenzija oporezivanja dolazi do izražaja u slučajevima kada se usled primene poreskih propisa izmeni ekonomski status poreskog obveznika u tolikoj meri da za sobom povlači i promenu njegovog društvenog statusa. Plaćanje poreza direktno smanjuje ekonomsku snagu poreskog obveznika, što on teže podnosi ako mu je porodica brojnija.

Analiza postojećih rešenja u poreskom sistemu

Konkretne mogućnosti ostvarivanja populacionih ciljeva oporezivanja u Srbiji će se prikazati analizom rešenja kod sledećih poreskih oblika: poreza na dohodak fizičkih lica, poreza na dobit preduzeća, poreza na imovinu i poreza na promet.

Porez na dohodak fizičkih lica (građana)

Obveznici poreza na dohodak⁶² fizičkih lica su rezidenti i nerezidenti (u određenim slučajevima) Republike Srbije za svoj svetski dohodak ostvaren kako u Republici Srbiji i Jugoslaviji, tako i u inostranstvu. Predmet oporezivanja su svi neto prihodi obveznika osim onih koji imaju karakter socijalnih primanja i koje izuzima Zakon o porezu na dohodak građana⁶³. Porez na dohodak građana se u Srbiji plaća akontaciono godišnje.

Akontaciono oporezivanje prihoda fizičkog lica u Srbiji ne poznaje nijednu formu niti oblik olakšica ili oslobođenja u funkciji populacione politike (osim u slučajevima kada je reč o

⁶⁰ Populacioni ciljevi se u ovom radu shvataju kao skup mera politike obnavljanja stanovništva, odnosno kao skup mera ka povećanju nataliteta i obezbeđivanju optimalnijih uslova za podizanje dece.

⁶¹ J.Lovčević, Institucije javnih finansija, Službeni list SFRJ, Beograd, 1991, str. 82

⁶² Istorijski i uporednopravno se mogu uočiti tri različita pristupa u oporezivanju dohotka fizičkih lica: cedularno oporezivanje (svaki se prihod oporezuje posebnim porezom čija je stopa proporcionalna), globalno (sintetičko) oporezivanje (svi prihodi se oporezuju sveobuhvatnim progresivnim porezom u toku jednog perioda - godine dana) i mešovito oporezivanje (cedularno oporezivanje u toku godine praćeno komplementarnim progresivnim porezom po isteku godine na ukupan dohodak ako pređe odgovarajući limit) U svetu u primeni prevashodno sistem globalnog oporezivanja. Takav sistem oporezivanja je bio uveden i u Srbiji (u sklopu poreske reforme iz 1992. godine) i formalno je trajao do 1.1.1998. godine a od tada je u primeni mešoviti sistem oporezivanja (primenjen za 1998. godinu). Inače mešoviti sistem oporezivanja je u Jugoslaviji postojao i sve do poreske reforme tj. do 1.1.1992. godine.

⁶³ Zakon o porezu na dohodak građana, Sl.glasnik RS, br. 43/94, 74/94, 53/95, 1/96, 12/96, 24/96, 39/96, 52/96, 54/96, 16/97, 60/97, 20/98 i 42/98.

izuzimanju prihoda od oporezivanja)⁶⁴. U tom pogledu sada važeća rešenja se ne razlikuju od prethodnih.

Godišnji porez na dohodak građana, rudimentaran u svojoj kompoziciji,⁶⁵ ima krajnje marginalizovano, za razliku od ranijeg sintetičkog poreza na dohodak, ugrađen sistem poreskih olakšica uopšte a posebno onih koje treba da imaju populacionu konotaciju. Naime, obveznik godišnjeg poreza na dohodak građana ima pravo na poreski kredit (umanjenje poreza) u visini (1) 30% obračunatog poreza za jednog izdržavanog člana porodice i po 10% za svakog sledećeg, s tim što ukupno umanjenje po ovom osnovu ne može preći 50% obračunatog poreza i (2) plaćenih poreza i drugih javnih dažbina na imovinu.

Izdržavanim članovima porodice se smatraju sledeća lica koja obveznik izdržava: (1) maloletna lica, odnosno usvojenici, (2) deca odnosno usvojenici na redovnom školovanju ili za vreme nezaposlenosti, ako sa obveznikom žive u domaćinstvu, (3) unuci, ako ih roditelji ne izdržavaju i ako žive u domaćinstvu sa obveznikom, (4) bračni drug, (5) roditelji odnosno usvojioci.

Jasno je da je zakonskim rešenjem predviđena jedna rudimentarna linearna mera populacionog karaktera prilagođena **ekonomskom stanju obveznika** (olakšica je 30% odnosno maksimalno 50% od obveznikovog obračunatog poreza!) a ne **stvarnim troškovima** izdržavanja posebno maloletnih lica odnosno dece. Osim toga, navedena olakšica ne stimuliše porodice sa većim brojem dece budući da olakšicu obveznik teoretski može da ostvari (ako nema drugih izdržavanih članova) za troje dece, pri čemu za drugo dvoje dece u iznosu od 2/3 olakšice za prvo dete! Na osnovu navedenoga nije teško zaključiti da je postojeći sistem oporezivanja dohotka građana u Srbiji u svojoj suštini antipopulaciono postavljen i predstavlja veliki korak unazad u odnosu na rešenja koja su ranije postojala u Srbiji.

Porez na dobit preduzeća

Porez na dobit preduzeća⁶⁶ plaćaju pravna lica rezidenti (za svetsku dobit) i nerezidenti (za dobit oistvarenu u Republici) Republike Srbije.

Ovaj poreski oblik poznaje brojne poreske podsticaje, oslobođenja i olakšice. No, oslobođenja i olakšice kod poreza na dobit preduzeća nemaju poseban značaj za rešavanje problema populacionog karaktera, ona su prevashodno usmerena na ostvarivanje ciljeva ekonomske politike u vezi sa stimulisanjem privrednog rasta, ulaganjem stranog kapitala i poboljšanjem ekološke situacije.

Od značaja za ostvarivanje populacionih ciljeva i za rešavanje problema nataliteta je, praktično, svega jedan institut kod poreza na dobit preduzeća. Kod utvrđivanja oporezive dobiti (osnovice poreza), prilikom usklađivanja rashoda koji se priznaju u poreskom bilansu, predviđeno je priznavanje rashoda koje obveznik izvrši za humanitarne, verske, kulturne, zdravstvene, obrazovne, naučne, sportske ciljeve i zaštitu životne sredine. Ovi izdaci su ograničeni na

⁶⁴ Radi se o primanjima koja imaju karakter socijalno-političkih davanja (otpremnine, regresi, dnevnice za službena putovanja i slično ali i jedna garantovana bruto zarada), kao i o primanjima koja predstavljaju razne vrste socijalno-političkih naknada i njima slučnih primanja (primanja invalida, telesna oštećenja, materijalno obezbeđenje, dečiji i materinski dodatci i slično).

⁶⁵ Porez na godišnji dohodak građana je regulisan članovima 101b - 101d Zakona o porezu na dohodak građana i predstavlja praktično mešoviti sistem oporezivanja ekonomske snage fizičkih lica. Takav sistem oporezivanja ekonomske snage fizičkih lica (dohotka), koliko je poznato, zbog svojih slabih strana, nema ni jedna zemlja u Evropi a verovatno ni u svetu.

⁶⁶ Zakon o porezu na dobit preduzeća, Službeni glasnik RS, br. 43/94, 53/95, 52/96, 54/96 i 42/98.

maksimalnom nivou od 3% ukupnog prihoda,⁶⁷ uz uslov da se za humanitarne svrhe rashodi priznaju samo ako su ostvareni preko registrovanih humanitarnih organizacija.

Ovo rešenje može se oceniti kao povoljno sa stanovišta ostvarivanja populacionih ciljeva. Kako porez na dobit preduzeća nije pogodan instrument za postizanje vanekonomske ciljeva, mogućnosti njegovog šireg korišćenja su veoma sužene, jer bi uvođenje novih vrsta poreskih podsticaja bitno narušilo princip neutralnosti kod ovog poreskog oblika.

Porezi na imovinu

Sistem imovinskih poreza Srbije obuhvata tri poreska oblika⁶⁸: porez na imovinu, porez na nasleđe i poklon i porez na prenos apsolutnih prava.

U okviru **poreza na imovinu** od posebnog značaja za ostvarivanje populacionih ciljeva je oslobođenje od oporezivanja prava na nepokretnostima koje se koriste za prosvetne, kulturne, naučne, socijalne, zdravstvene, humanitarne ili sportske svrhe. Ovim oslobođenjem, subjektivnog karaktera, oslobađaju se od plaćanja poreza na imovinu sve ustanove i druga pravna lica čija delatnost je u vezi sa podizanjem, negom i obrazovanjem dece. Na taj način, cene usluga ovih organizacija nisu uvećane za iznos koji bi inače ove organizacije morale obezbediti za izmirenje poreskih obaveza. Značajno umanjene obaveze kod poreza na imovinu mogu ostvariti lica koja stanuju u zajedničkom domaćinstvu. Naime, porez na imovinu na zgrade i stanove u kojima stanuje obveznik ili članovi njegovog domaćinstva se umanjuje za određeni procenat. Porez na imovinu se, u ovom slučaju, umanjuje za 50% za jednog korisnika i za 10% za svakog sledećeg člana domaćinstva, s tim da smanjenje poreza po ovom osnovu može da iznosi najviše 80% utvrđenog poreza.

Kod **poreza na nasleđe i poklon** od izuzetnog je značaja potpuno oslobođenje naslednika-bračnog druga i roditelja i naslednika (poklonoprimalca) prvog naslednog reda (tu spadaju i deca), u pogledu nasledene ili na poklon primljene imovine. Ovo oslobođenje se odnosi kako na imovinu koja je nasledena ili primljena na poklon na teritoriji Srbije, tako i na nasledenu, odnosno na poklon primljenu imovinu u inostranstvu od strane ovih lica. U slučaju nasledivanja ili poklona imovine koja služi za obavljanje poljoprivredne delatnosti, oslobođen je porez i naslednik (poklonoprimalac) drugog naslednog reda, ukoliko je sa ostaviocem (poklonodavcem) neprekidno živio u domaćinstvu najmanje pet godina pre smrti ostavioca, odnosno pre prijema poklona (i da posle smrti ostavioca isti period vremena ne menja zanimanje - zemljoradnju). Pod još povoljnijim uslovima, pravo na oslobođenje od poreza na nasleđe i poklon ima naslednik (poklonoprimalac) drugog naslednog reda koji nasleduje ili prima na poklon stan. Jedini uslov je da je sa ostaviocem odnosno poklonodavcem neprekidno živio u zajedničkom domaćinstvu najmanje godinu dana pre smrti ostavioca, odnosno pre prijema poklona. Kada je reč o naslednicima drugog naslednog reda, valja konstatovati da je reč, između ostaloga i o unucima.

Poreski podsticaji u sistemu poreza na imovinu, s obzirom na brojnosti njihovih oblika, ne mogu se jednoznačno vrednovati. Rešenja kod poreza na imovinu u statici mogu se oceniti kao povoljna i podsticajna sa stanovišta ostvarivanja demografskih ciljeva, rešenja kod poreza na nasleđe i poklon koja se odnose na naslednike prvog i drugog naslednog reda su povoljnija nego

⁶⁷ Kada je reč o poreskim olakšicama kod ovog poreskog oblika valja posebno obratiti pažnju na članove 14 i 42 - 48 Zakona o porezu na dobit preduzeća.

⁶⁸ Zakon o porezima na imovinu, Službeni glasnik RS, br. 43/94, 53/95, 54/96 i 42/98.

u bilo kojoj drugoj zemlji, dok se rešenja kod poreza na prenos apsolutnih prava mogu i poboljšavati, ako se i ovim instrumentom želi podstaći populacioni razvoj.

Poreska olakšica kod poreza na imovinu za stanove i zgrade u kojima stanuje obveznik i njegova porodica predstavlja značajan stimulan za stvaranje porodice i život u zajedničkom domaćinstvu sa roditeljima. Optimalne veličine je, s obzirom na ovaj poreski podsticaj, četvoročlana porodica. Peti član porodice neće obezbediti dalje snižavanje poreskog tereta. Ovo rešenja se može delimično oceniti kao povoljno sa stanovišta ostvarivanja populacionih ciljeva. Obveznik koji živi sam u domaćinstvu ima pravo na značajno umanjenje poreske obaveze (50% ukupno utvrđenog poreza), što je važno s obzirom na strukturu vlasnika samačkih domaćinstava (često su to penzioneri). Istovremeno, olakšica koja donosi i dodatnih 30% umanjenja utvrđenog poreza relativno je stimulaturna za mlađe ljude, vlasnike stanova da osnivaju porodicu i rađaju decu.

Objektno oslobođenje kod poreza na imovinu za pretškolske ustanove, škole, fakultete i druge ustanove u oblasti obrazovanja, nauke, kulture, fizičke kulture i slično ima povoljan uticaj na stvaranje opštih uslova za negu i podizanje novih naraštaja.

Nasleđivanje i pokloni u korist prvog naslednog reda (dece i, u posebnim slučajevima, unuka) uživaju izuzetno povoljan poreski tretman. Potpuno poresko oslobođenje prenosa bez naknade imovine sa jedne generacije na drugu, iako problematično sa stanovišta socijalnopolitičkih principa, naročito kod nasleđstva i poklona velike vrednosti, ima nesumnjiv značaj sa stanovišta ostvarivanja populacionih ciljeva.

Za razliku od prethodnih imovinskih poreza, porez na prenos apsolutnih prava (porez na prenos imovinskih prava uz naknadu), ne poznaje ni jednu olakšicu od populacionog značaja. Kako se u ovom slučaju radi o prenosu imovine uz naknadu, a obveznik je, u načelu, prodavac imovinskih prava (koji u prodajnu cenu uračunava i porez), smatra se da je u skladu sa načelom o oporezivanju prema poreskoj snazi opteretiti lice koje na ovaj način uvećava svoju nepokretnu imovinu. Razlozi populacione politike mogu naložiti da se pojedini slučajevi sticanja imovine kupovinom izuzmu iz oporezivanja.

Sistem poreza na imovinu se, u celini, ipak, može oceniti kao podsticajan sa stanovišta ostvarivanja populacionih ciljeva.

Porez na promet

U poreskom sistemu Srbije u primeni je opšti porez na promet proizvoda i usluga⁶⁹ i vidu jednofaznog poreza na promet u maloprodaji⁷⁰. Obveznici ovog poreza su prodavci odnosno davaoci usluga, no poreski teret snosi krajnji potrošač.

Principijelno, ovaj poreski oblik je, budući da podnosi postojanje velikog broja poreskih stopa i poreskih oslobođenja, pogodan za vođenje aktivne ekonomske i svake druge politike (uključiv i

⁶⁹ Zakon o akcizama i poerzu na promet, Službeni glasnik RS, br. 43/94, 53/95, 24/96, 52/96, 55/96, 1/97, 60/97 i 42/98.

⁷⁰ Od ovog osnovnog stava postoje, **grosso modo**, dva odstupanja. Naime, pored primene poreza u maloprodaji, u Zakonu je navedeno, prvo, da se u slučaju prometa derivata nafte porez plaća od strane uvoznika odnosno proizvođača (porez u fazi proizvodnje) i drugo, da se u slučaju prometa građevinskog materijala, duvanskih prerađevina, alkoholnih pića i kafe kao obveznik javlja svaki učesnik u prometu (porez u svakoj fazi, mini PDV). No, oba ova dopunska režima nisu od interesa za temu ovoga priloga.

populacionu), što je i bio slučaj u mnogim zemljama pa i u Srbiji. No, kako je u toku radikalna reforma sistema posrednih poreza koja predviđa zamenu jednofaznog poreza u maloprodaji porezom na dodatu vrednost⁷¹, krug oslobođenja i broj stopa se mora svesti na najmanju moguću meru s ciljem da se olakša uvođenje novog poreskog oblika u poreski sistem zemlje.

S obzirom na regresivan uticaj poreza na promet bilo u vidu poreza na promet u maloprodaji bilo u vidu poreza na dodatu vrednost, neophodno je da se za određene grupe proizvoda i usluga obezbedi povoljniji poreski tretman kroz oslobođenja i povlašćene poreske stope. Ovaj zahtev je uvažen kod poreza na promet koji je u primeni, tako da je predviđen niz oslobođenja i snižena poreska stopa za proizvode koji su od značaja sa socijalnog, obrazovnog kulturnog, humanitarnog i naučnog karaktera. Neke od ovih poreskih povlastica imaju neposredan značaj sa stanovišta ostvarivanja ciljeva populacione politike.

U sistemu ovog poreskog oblika od posebnog značaja za ostvarivanje ciljeva populacione politike su poreski podsticaji koje se koriste za ublažavanje nepovoljnog, regresivnog delovanja ovog poreza. S namerom da se izbegne jače opterećivanje dohodaka pojedinaca i porodica sa nižim i prosečnim primanjima, u okviru poreza na promet se koriste dva osnovna vida poreskih podsticaja. Naime, poreska oslobođenja (kod prometa proizvoda i usluga) i snižene poreske stope.

Poreska oslobođenja koja su u funkciji realizacije populacionih ciljeva su veoma skromno zastupljena. Naime, oslobođen je od plaćanja poreza na promet proizvoda promet udžbenika za osnovno, srednje, više i visoko obrazovanje, školskih učila, školskog pisaćeg i crtaćeg pribora i svesaka koje škole nabavljaju za potrebe svojih učenika. Oslobođeni su plaćanja poreza na promet i promet svih vrsta hleba, mleka, jestivog ulja i masti (i ovi proizvodi služe bebama i deci !).

Poreska oslobođenja od poreza na promet usluga u funkciji realizacije populacionih ciljeva su takođe skromna i odnose se na neoporezovanje usluga u oblasti zdravstva, obrazovanja (osnovnog, srednjeg, višeg i visokog) i socijalne zaštite.

Kada je reč o realizaciji ciljeva populacione politike sniženim poreskim stopama valja reći da su u primeni dve snižene poreske stope (obe kod prometa proizvoda): jedna redovna od 9% i druga utvrđena Uredbom Vlade Republike od 10%. Snižena poreska stopa (9%) poreza na promet proizvoda sa funkcijom realizacije populacionih ciljeva se primenjuje vrlo ograničeno na samo nekoliko proizvoda kao što su proizvodi za ishranu ljudi (tu spadaju i bebe i deca !), osnovni proizvodi poljoprivrede i ribarstva i eventualno promet pomoćnih lekovitih sredstava utvrđenih prema propisima o proizvodnji i prometu lekova (tu se nalaze valja i neki aktikli koji se koriste za odgoj i negu beba i male dece). Snižena poreska stopa Uredbom Vlade (10%) se, međutim, primenjuje na sve artikle domaće proizvodnje (na koje se inače plaća opšta stopa od 20%), u skladu sa programom prestrukturiranja privrede i stimulacije supstitucije uvoznih proizvoda. Na ovaj način su brojni proizvodi namenjeni bebama i maloj deci stavljeni pod rečim niže poreske

⁷¹ Bilo je za očekivati, u periodu dok agresija NATO nije započeta, da se u poreski sistem SR Jugoslavije konačno uvede PDV - porez na dodatu vrednost sa početkom primene od 1.1.2.000. godine. Sada, kada agresija NATO ne samo da traje već i eskalira, veoma je teško bilo šta reći o tome kada će se u sistem Srbije (Jugoslavije) uvesti PDV. Inače, valja podsetiti da sistem PDV nije uopšte pogodan za realizaciju bilo kojih ekstrapiskalnih (pa prema tome ni populacionih) ciljeva, budući da je broj stopa izuzetno ograničen. U SR Jugoslaviji je planirano da se uvede PDV sa samo dve stope. U takvoj situaciji, sa malim brojem poreskih stopa koje se primenjuju u prometu, nije moguće voditi pronatalitenu politiku.

stope ako su proizvodi domaćeg porekla (odeća, obuća, kreme za kupanje, šamponi za bebe i slično).

S obzirom na specifičan karakter poreza na promet proizvoda i usluga mogućnosti uvođenja poreskih rešenja u funkciju ostvarivanja ciljeva populacione politike su relativno ograničene. U važećem Zakonu o akcizama i porezu na promet je ostvaren princip da se socijalni (u tom okviru i populacioni) ciljevi ostvaruju preko politike poreskih stopa i preko poreskih oslobođenja i olakšica, što je u skladu sa prirodom ove vrste proeza.

Sadašnja rešenja od značaj za ostvarivanje ciljeva populacione politike se mogu oceniti samo kao delimično uspela. Naime, kao prikladan se može oceniti opšti princip o potrebi pogodnijeg poreskog tretmana svih proizvoda i usluga koji služe deci, ali se konkretna rešenja mogu više staviti u funkciju ostvarivanja ciljeva populacione politike.

Sredstva za dečju higijenu (puderi i kremovi za decu, bebi ulja i bebi mleka, penušave kupke i slično) kao i dečja odeća i obuća se prema sadašnjem poreskom rešenju, oporezuje povoljnijom, sniženom stopom poreza na promet od 10%⁷² samo ako su domaće proizvodnje.

Postojeća poreska oslobođenja od plaćanja poreza na promet proizvoda u odnosu na udžbenike za osnovno, srednje i visoko obrazovanje kao i školska učila, školski pisači i crtači pribor su nesumnjivo u funkciji ostvarivanja populacionih ciljeva i treba ih i nadalje zadržati. Pored toga, međutim, oslobođenja treba proširiti i na hranu za bebe, kao i na opremu na bebe (kolica i krevetići za bebe i sl.)

U pogledu poreza na promet usluga postojeće poreska oslobođenja od plaćanja poreza na usluge iz oblasti zdravstva, nauke, kulture, prosvete i socijalne zaštite koje obavljaju ustanove je dobro, ali preusko. Sa stanovišta ostvarivanja populacionih ciljeva pogodnije bi bilo rešenje da oslobođenje važi za ove usluge bez obzira ko ih pruža, tj. da važi za sve pružaoce ovih usluga (npr. i za privatne dečje vrtiće, drugo organizovano čuvanje dece, zdravstvene usluge pružene deci od strane lica koja samostalno obavljaju delatnost itd.).

Predlog mera i instrumenata poreskog sistema u funkciji populacione politike

Među svim merama koje su ugrađene u postojeći poreski sistem Srbije, sa aspekta ostvarivanja populacionih ciljeva, svakako treba izdvojiti one koje su ugrađene u sistem oporezivanja imovine i donekle kod poreza na promet, dok sva ostala rešenja treba manje više negativno oceniti. Ovo posebno važi za sistem oporezivanja dohotka fizičkih lica. Globalno posmatrano, postojeća rešenja poreskog sistema Srbije nisu prihvatljiva niti su u skladu sa osnovnim rešenjima koja su u primeni u poreskim sistemima tržišnih privereda.

Međutim, komparativno posmatranje postojećih rešenja u vladajućim poreskim sistemima nedvosmisleno pokazuje da su za podržavanje populacionih ciljeva najvažnija rešenja koja su ugrađena u sistem oporezivanja dohotka građana (sintetičko oporezivanje). Između ostaloga, i zbog toga, treba se nadati i očekivati da se na području Srbije (i Crne Gore) ponovo uvede

⁷² Valja napomenuti da pored poreza na promet na sve proizvode koji se stavljaju u promet plaćaju pored poreza na promet po stopi od 20% još i sledeći posebni porezi na promet: 1) poseban porez za železnicu (stopa 3%), ratni porez (stopa 4%) i na teritoriji grada Beograda posebna gradska taksa u iznosu od 3%. Ako se plaća porez po sniženoj stopi onda se još plaćaju 3% za železnicu, 2% ratnog poreza na promet i 3% beogradske takse. Uz porez na promet usluga plaća se još i ratni porez na promet po stopi od 0,6%.

sintetičko oporezivanje dohotka fizičkih lica i, ono što je važnije, da će se započeti sa njegovom praktičnom primenom.

Polazeći činjenice da je moguće očekivati da se u poreski sistem Srbije vrati sintetičko oporezivanje u obliku i sa sadržajem u kome je bilo prisutno u periodu do 1998. godine u tekstu koji sledi se daje niz predloga instrumenata i mera koja treba ugraditi i sistem sintetičkog oporezivanja dohotka fizičkih lica koji bi se promenjivao na području Srbije. Takođe, daju se i konkretni predlozi izmena i dopuna i za ostale poreske oblike.

Porez na dohodak građana (fizičkih lica)

U Srbiji je od 1.1.1998. godine, kao što je već rečeno, u primeni mešoviti sistem oporezivanja dohotka fizičkih lica. U pitanju je koncept oporezivanja ekonomske snage fizičkih lica koji je u svetu napušten kao nepravedan, budući da ne obezbeđuje ostvarivanje principa pravičnosti, njegovi fiskalni učinci su zanemarivi, a nije pogodan za ostvarivanje ni ektrafiskalnih ciljeva (pa ni populacionog cilja) oporezivanja. Iz navedenih razloga, ali i zbog potrebe transparentnosti našeg sistema oporezivanja sa sistemima oporezivanja u privredama koje nas okružuju i onima koje su nam prirodni ekonomski partneri, Srbija mora u dogledno vreme da ponovo uvede sistem sintetičkog oporezivanja dohotka fizičkih lica i, što je važnije, mora da ga primeni u praksi. U tom smislu navedeno sintetičko oporezivanje u Srbiji treba da zadrži ne samo raniji koncept već i najveći deo rešenja koja su u skladu sa njim (koja su bila ugrađena u odgovarajuća zakonska rešenja) i koja su bila na snazi do 1.1.1998. godine. U ta rešenja valja, radi adekvatnije realizacije ciljeva populacione politike, inkorporirati niže navedene predloge izmena i dopuna koji bi se primenjivali na niskonatalitetnim područjima.

1. Proširenje liste primanja koja se izuzimaju od oporezivanja

Pored primanja navedenih u članu 101a važećeg teksta Zakona o porezu na dohodak građana, predlaže se da se na niskonatalitetnim područjima ne plaća ni akontacioni ni godišnji porez na lična primanja porodilje za vreme porodijskog odsustva.

2. Proširenje standardnih odbitaka

Pored standardnih odbitaka koji su sadržani u do skora važećim rešenjima (videti član 11 do skora važećeg teksta Zakona o porezu na dohodak građana - lično oslobođenje, oslobođenje za izdržavana lica, starosno oslobođenje i oslobođenje za decu ometenu u razvoju u skladu), uključiti za poreske obveznike sa niskonatalitetnih područja još i sledeće:

- a) poseban poseban standardni odbitak u iznosu trostrukog ličnog oslobođenja⁷³ za
 - bračne parove - poreske obveznike do 30 godina starosti sa dvoje i više dece, i
 - samohranog poreskog obveznika sa maloletnom decom (decom do 18 godine starosti),
- b) poseban poseban standardni odbitak u iznosu dvostrukog ličnog oslobođenja za
 - bračne parove - poreske obveznike do 30 godina starosti sa jednim detetom,
 - samohranog poreskog obveznika sa punoletnim detetom na redovnom školovanju (starijim od 18 godina a mlađim od 27 godina).

⁷³ U skladu sa predlozima da se ponovo uvede standardni odbitak u vidu ličnog oslobođenja

Potrebno je razmisliti i o povećanju iznosa standardnih odbitaka po osnovu izdržavanih članova (dece) sa 5% na 8-10% od prosečne godišnje zarade po izdržavanom detetu

3. Proširenje nestandardnih odbitaka

Pored nestandardnih odbitaka koji su predviđeni do skora važećim zakonskim odredbama (videti član 14, stav 2 Zakona) treba uključiti još i sledeće:

- a) troškove boravka dece u pretškolskim ustanovama,
- b) troškove čuvanja dece u kući,
- c) troškove stanovanja, kupovine udžbenika i putne troškove dece kod sticanja osnovnog obrazovanja,
- d) troškove namenjene plaćanju školarine, putnih troškova i troškova stanovanja za sticanje svih nivoa obrazovanja (od osnovnog do doktorata, uključujući i kurseve inovacije znanja) za decu - izdržavane članove bez ograničenja (ograničenje iznosi 10% dohotka za oporezivanje obveznika) za obveznike samohrane roditelje odnosno sa dvostrukim ograničenjem za decu - izdržavane članove sa oba roditelja.

Porez na dobit preduzeća

Na osnovu ranije izloženih ocena o mogućnostima korišćenja ovog poreskog instrumenta za postizanje ciljeva demografskog karaktera, može se zaključiti da u sistemu poreza na dobit preduzeća nema prostora za uvođenje novih, posebnih poreskih podsticaja radi realizacije populacionih ciljeva.

U okviru već postojeće poreske olakšice (priznavanje u poreskom bilansu rashoda koje obveznik izvrši za humanitarne, obrazovne, zdravstvene, naučne i druge ciljeve), moguće je povećati dozvoljeni limit od 3% ukupnog prihoda obveznika. Usvajanje predloga o povećanju limita za rashode od demografskog značaja podrazumeva odgovarajuću izmenu člana 14. stav 1, Zakona o porezu na dobit preduzeća.

Porezi na imovinu

S obzirom na izložene karakteristike i ocene o oporezivanju imovine u uporednopravnim sistemima i kod nas, mogu se dati sledeći predlozi za niskonatalitetna područja:

- 1) Kod poreza na nasleđe i poklon treba uvesti neoporezivi deo nasleđstva i ukinuti poresko oslobođenje za naslednike prvog naslednog reda u slučaju nasleđivanja imovine velike vrednosti. Prihvatanje ovog rešenja pretpostavlja izmenu člana 19. Zakona o porezima na imovinu, a delovalo bi kao podsticaj za deljenje nasleđstva na veći broj naslednika prvog naslednog reda.
- 2) Kod poreza na prenos apsolutnih prava treba obezbediti pravo na povraćaj poreza plaćenog u slučaju prenosa apsolutnih prava licu koje na ovaj način prvi put stiče status
- 3) obveznika poreza na imovinu. Istu olakšicu primeniti i ako se kao kupac javlja obveznik do 30 godina starosti sa porodicom (i decom) bez obzira koja je kupovina po redu ako evidentno rešava stambeni problem porodice.
- 4) Kod poreza na imovinu se predlaže sledeće:
 - a) veća poreska olakšica u slučaju kada u stanu (zgradi) stanuje obveznik sa većim brojem dece (uključiv i draslu punoletnu decu u slučaju nezaposlenosti). Naime, za svako dete valja predvideti olakšicu od 10% i bez ograničenja (sadašnje rešenje je da

- olakšica ne može da bude veća od 80%, odnosno poresku olakšicu uživa samo porodica sa dvoje dece),
- b) ako u stanu (zgradi) stanuje samohrani roditelj predlaže se umanjenje poreza za 70% (umesto 50%) uz zadržavanje umanjenja od 10% za svakog člana (dete) i u ovom slučaju bez ograničenja. Praktična posledica predloga bi bila da ovaj porez ne bi platio samohrani roditelj koji ima troje i više dece (samohrani roditelj sa dvoje platio bi 10% obračunatog poreza a sa jednim 20% obračunatog poreza).

Porez na promet

Imajući u vidu prirodu poreza na promet, ali i potrebu da se uskoro uvede porez na dodatnu vrednost, kao i na osnovu izloženog, mogu se sa stanovišta potpunijeg ostvarivanja populacionih ciljeva dati sledeći predlozi za poboljšanje rešenja u sistemu poreza na promet proizvoda i usluga:

- 1) Sredstva za dečju higijenu, kao i odeću i obuću za bebe treba staviti u krugu proizvoda čiji se promet ne oporezuje, odnosno treba ih podvesti pod oslobođenja od plaćanja poreza na promet. Prihvatanje ovog predloga podrazumeva odgovarajuće izmene u članu 32. Zakona o akcizama i porezu na promet.
- 2) Od poreza na promet proizvoda treba da se oslobodi i promet hrane za bebe. Usvajanje ovog predloga podrazumeva dopunu člana 32. Zakona o akcizama i porezu na promet.
- 3) Od poreza na promet treba osloboditi promet opreme za bebe (dečja kolica, krevetići i sl.). Prihvatanje ovog predloga podrazumeva dopunu člana 32. Zakona o akcizama i porezu na promet.
- 4) Dečje igračke edukativnog karaktera treba oporezovati nižom stopom poreza na promet.
- 5) Prihvatanje ovog predloga podrazumeva dopunu člana 31. Zakona o akcizama i porezu na promet.

Socijalna zaštita

Pod socijalnim sektorom se podrazumevaju oblasti u kojima se tradicionalno daje veliki značaj principu solidarnosti, što odlučujuće utiče na ulogu države u tim oblastima, na način finansiranja i na redistribuciju sredstva. Socijalna zaštita u užem smislu podrazumeva brigu društva o posebno ugroženim slojevima stanovništva. Kriterijumi na osnovu kojih pojedinci ili porodice postaju korisnici socijalne zaštite najčešće su vezani za njihov materijalni status, starost, invalidnost ili bolest. Populaciona politika bi pak trebalo da bude tako osmišljena da deluje na nepovoljne trendove i pojave u sferi reprodukcije i migracija stanovništva i ne bi trebalo da se zasniva na istim kriterijumima kao politika socijalne zaštite. Mere populacione politike za razliku od mera politike socijalne zaštite bi morale da budu usmerene na korisnike prema demografskim kriterijumima, nezavisno od njihovog materijalnog položaja ili nekog drugog kriterijuma ugroženosti (bolest, invalidnost, starost).

Dozvoljavajući mogućnost simplifikacije, moglo bi se reći da se na visokonatalitetnim područjima populaciona politika najvećim delom sprovodi preko programa za planiranje porodice, dok se u razvijenim zemljama koje se suočavaju sa problemom niskog fertiliteta, populaciona politika u sferi rađanja uglavnom ostvaruje preko politike prema porodici (family policy), koja predstavlja superstrukturu u odnosu na politiku socijalne zaštite⁷⁴.

⁷⁴ Nada Stropnik "Population Policy versus Family Policy" Evolution or Revolution in European Population, European Population Conference, IUSSP, Milano 1995, str. 310.

Najveći broj razvijenih zemalja i nema eksplicitno formulisane populacionu politiku, zbog političke osetljivosti sfere u kojoj se deluje i činjenice da istraživanja pokazuju negativan stav javnog mnjenja prema ovoj vrsti politike kako zbog potencijalnog ugrožavanja ljudskih prava, tako i zbog mogućih asocijacija na fašizam i politiku prema rađanju koju je ova ideologija primenjivala.

Dok je politika socijalne zaštite usmerena na ugrožene pojedince i porodice, politika podrške porodici usmerena je na sve porodice sa ciljem unapređenja kvaliteta porodičnog života, pre svega kroz redistribuciju dohodka u korist porodica sa decom i pomoću mera koje olakšavaju usklađivanje dužnosti roditelja sa profesionalnim obavezama. Populaciona politika bi, pak, konceptualno morala da bude znatno šira, ne samo zbog toga što po definiciji obuhvata i politiku prema migracijama i u oblasti mortaliteta, već i zbog toga što bi populaciona politika u sferi rađanja trebalo da obuhvati ideološku pa i filozofsku komponentu, na nivou celog društva. Ipak, ne mali broj istraživača veruje da je indirektan uticaj na fertilitet, preko mera podrške porodici, snažniji nego eksplicitno formulisana populaciona politika⁷⁵.

Ako bi smo pokušali da uspostavimo odnos između ove tri politike i tri vrste mera mogli bi smo da zaključimo da one zapravo čine tri kruga čije se površine delimično poklapaju. Kolika će biti ta "zajednička" površina, zavisice i od toga kako su konkretne mere formulisane. Pri tom se mere podrške porodice nalaze na skali negde između mera socijalne zaštite koje su po svom dometu najmanje obuhvatne i mera populacione politike u sferi rađanja i mogu se u različitim konkretnim uslovima u većoj ili manjoj meri identifikovati sa jednom ili drugom grupom mera.

U meri u kojoj je više izdiferencirana pomoć porodicama sa više dece u odnosu na porodice sa manje dece mere podrške porodici su bliže populacionoj politici. U konkretnim uslovima, usvajanje ove razlike bi značilo da, na primer, na niskonatalitetnim područjima dodatak za decu koji za kriterijum ima materijalni položaj porodice pre svega predstavlja meru socijalne zaštite, dok dodatak za treće dete koji je namenjen svim porodicama predstavlja meru populacione politike.

Takođe, ukoliko je osnovni kriterijum za pomoć porodici broj dece, a ne njihova starost ili materijalni položaj, mere podrške porodici u većoj meri imaju pronatalitetne ciljeve. Ukoliko se mere razlikuju po pojedinim geografskim regionima, one će biti mere populacione politike ako nastoje da stimulišu rađanje u niskonatalitetnim područjima u odnosu na visokonatalitetna, a više će pripadati socijalnim merama ako nastoje da kompenziraju više troškove života koji postoje u jednim regionima u odnosu na druge. Isto tako, iako formalno pripadaju politici podrške porodici, dečiji dodaci koji se, na primer, isplaćuju pojedinim porodicama samo u slučaju ako se drugo dete rodi u malom vremenskom razmaku u odnosu na prvo, (slučaj Mađarske) imaju demografski efekat. Porodiljsko odsustvo čija dužina zavisi od reda rođenja deteta takođe je mera populacione politike.

Jasno razlikovanje ovih politika može se objasniti sledećim primerom. Ako u jednom društvu pravo na beneficiranu cenu za obdanište imaju samo siromašne porodice u pitanju je mera socijalne zaštite, ako su cene beneficirane za sve, mera pripada politici podrške porodici, a ako svi plaćaju punu cenu, a obdanište je besplatno samo za treće i svako naredno dete, onda bi se ova mera mogla identifikovati kao deo populacione politike (iako se može pravdati i

⁷⁵ Charlotte Hohn "Population Policies in Advanced Societies: Pro-natalist and Migration Strategies " European Journal of Population, vol.3, 3/4, 1987., str. 460.

razlozima viših troškova porodica sa više dece). U realnosti naravno nema ovako "čistih" rešenja, i obično mere predstavljaju izraz više politika.

Ima međutim mnogo slučajeva u kojima je teško povući striktnu razliku između ove dve, odnosno tri vrste politike. Što je društvo siromašnije ili što su ekonomski razlozi važniji prilikom donošenja odluke o rađanju u siromašnijim slojevima stanovništva efekti socijalne zaštite u većoj meri postižu i demografske ciljeve. Isto tako i kada nije izdiferencirana u odnosu na red rođenja deteta dužina porodijskog odsustva i zabrana otpuštanja majke u vreme porodijskog odsustva može značajno da utiče na odluku o rađanju zaposlenih žena. Zapravo u meri u kojoj je za populacionu politiku važno i rađanje prvog, odnosno drugog deteta teško je povući razliku između mera sa demografskim ciljevima i onih koje su koncipirane sa namerom da zaštite porodicu. Prema nekim istraživanjima populacione klime u svetu upravo su porodice sa jednim detetom najspremnije da revidiraju svoju odluku da ne rađaju više dece, dok su porodice sa dvoje dece najmanje spremne da se odluče na treće dete, uprkos materijalnom stimulansu.⁷⁶ Takođe, iskustvo Mađarske pokazuje da je najveći efekat pronatalitetnih mera bio u sprečavanju smanjenja rađanja prvog i drugog deteta.

Ukoliko bi postojala dovoljna materijalna sredstva, idealno bi bilo da politika podrške porodici bude univerzalna za sve porodice, nezavisno od njihovog ekonomskog položaja, a da se dodatno stimulišu porodice sa većim brojem dece na niskonatalitetnim područjima. Na taj način bi se izvršilo podružljavanje ekonomskih troškova podizanja dece, iako bi i dalje mogla da se uputi primedba o različitom društvenom vrednovanju dece u zavisnosti od reda rođenja⁷⁷. I u tim uslovima populaciona politika u sferi rađanja bi morala da bude šire postavljena i da obuhvati i domen svesti i vrednosnog sistema. Dovoljna materijalna sredstva su međutim iluzija i u najrazvijenijim zemljama i što je društvo bogatije zahtevi za nivoom "neophodnih" sredstava se povećavaju, kako za ove tako i za mnoge druge namene u kojima solidarnost predstavlja važan princip. U siromašnim zemljama pitanje izbora se mnogo oštrije postavlja. Sa vrlo ograničenim sredstvima može se zaštititi samo tanak sloj najugroženijih, a ukoliko postoji opredeljenje za populacionu politiku mora se, u određenoj meri, izvršiti izbor između univerzalne podrške porodici i podsticanja rađanja.

Imajući u vidu osiromašenje stanovništva u Srbiji, postoje stavovi da bi eksplicitno dovođenje u vezu mera socijalne i populacione politike bilo efikasno i racionalno⁷⁸. Zalaganje za ovu opciju stvara, međutim, opasnost da bi u takvim uslovima validnost imali samo socijalni ciljevi, bez značajnijih pronatalitetnih efekata. Mere socijalne zaštite moraju biti jasno odvojene sa posebnim ciljevima i jasnim socijalnim kriterijumima. Takođe ni politika podrške porodice ne može biti supstitut za populacionu politiku, jer ona značajnim delom nije koncipirana tako da primarno utiče na demografsku situaciju, pa može imati samo ograničen i indirektan uticaj. Populaciona politika mora biti usklađena sa podrškom porodici, ali eksplicitna i jasno artikulisana.

Ako socijalnu politiku i socijalnu zaštitu posmatramo u širem kontekstu u kojem ona uključuje i penzioni i zdravstveni sistem, moguće je pak generalno zaključiti da društva u kojima je socijalna sigurnost veća, omogućavaju pojedincu da povoljnije procenjuje svoju budućnost i da se u opštoj klimi socijalne sigurnosti lakše odlučuje na ekonomske rizike koje

⁷⁶ Dragana Avramov "Pojedinaac, porodica i stanovništvo u raskoraku" Naučna knjiga 1993., str. 146

⁷⁷ Dragana Avramov "Pojedinaac, porodica i stanovništvo u raskoraku" Naučna knjiga 1993., str. 146

⁷⁸ Marina Blagojević "Stanovništvo i razvoj" Socijalna politika u tranziciji, CPA-SM, Beograd, 1998., str.54

donosi roditeljstvo. Smanjenje uloge države i povlačenje “države blagostanja” iz Evrope umnogome doprinosi odustajanju od rađanja među mlađom generacijom⁷⁹. Socijalna politika u širem smislu svakako nije deo populacione politike, ali se prilikom njenog očekivanog redizajniranja mora voditi računa i o efektima u domenu smanjenja rađanja.

Preklapanje populacione politike u sferi rađanja i mera socijalne zaštite i podrške porodici znatno je manje kada su u pitanju visokonatalitetna područja. Socijalna politika je deo civilizacijskih normi i kao takva se mora sprovoditi, ali je važno da se ona ne doživljava od strane korisnika kao nagrada za prekomerno rađanje. U tom i samo u tom smislu važno je kroz formulisanje kriterijuma jasno predočiti svrhu i cilj socijalnih davanja na visokonatalitetnim područjima. U delu u kome se u okviru politike podrške porodici obezbeđuju institucije za brigu o deci zaposlenih majki u određenoj meri postoji podudaranje ciljeva ovih, sa merama populacione politike, jer veća zaposlenost žena na visokonatalitetnim područjima predstavlja jednu od važnih determinanti smanjenja rađanja.

Prema promenama predviđenim novim sistemom mera socijalna zaštita, kao tekovina civilizacije na kraju XX veka, bila bi jedinstvena za celo područje Srbije i na jednak način bi podržavala decu, porodice i siromašno stanovništvo bez obzira na mesto življenja.

Predloženi koncept – populaciona politika na niskonatalitetnom području i jedinstvena socijalna politika za celu Srbiju – zahteva razdvajanje populacione i socijalne politike u najvećoj meri. Kao što je već naglašeno do sada je populaciona politika značajnim delom vođena instrumentima socijalne politike, i to tako što je jednom instrumentu socijalne politike istovremeno pripisivana i socijalna i populaciona politika.⁸⁰ Takva kombinovana uloga pojedinih instrumenata dovodila je do tenzija između dveju politika, odnosno nije bila u stanju da pruži prave, željene podsticaje na različitim područjima. Na primer, postojeći koncept dečjeg dodatka podstiče rađanje i na visokonatalitetnom području (doduše, u manjoj meri nego na niskonatalitetnom području), što nikako ne bi trebalo da bude cilj populacione politike.

Razdvajanje socijalne i populacione politike ne znači da populaciona politika ne bi koristila instrumente socijalne politike, već da bi trebalo u najvećoj mogućoj meri “specijalizovati” ove instrumente, tako što bi neki od njih imali isključivo socijalnu funkciju i bili tome prilagođeni, dok bi drugi imali isključivo populacionu funkciju i bili u skladu s tim formulisani. Tako bi instrumenti namenjeni isključivo socijalnoj funkciji bili primenjeni u siromašnim porodicama i ne bi razlikovali red rođenja deteta, dok bi oni instrumenti kojima je data populaciona funkcija bili primenjeni u (gotovo) svim porodicama i razlikovali bi red rođenja deteta, naglašeno stimulišući decu višeg reda rođenja.

Kao “čist” instrument socijalne zaštite tako bi ostao dečiji dodatak za svu decu iz materijalno ugroženih porodica na celom području Srbije u iznosu od 20% od prosečne zarade. Nepromenjene bi bile i mere socijalne zaštite koje se tiču hendikepirane i bolesne dece, dece bez socijalnog staranja, pomoći izbeglicama i sl. Zaštita porodice obezbeđivala bi se preko dotacija za obdaništa i boravak dece u predškolskim ustanovama i kroz poreske olakšice i

⁷⁹ John Hobcraft and Kathleen Kiernan “Becoming a parent in Europe”, “Evolution or Revolution in European Population” European Population Conference, IUSSP, Milano 1995., vol. 1., str.49

⁸⁰ Na primer, dečiji dodatak ima i socijalnu funkciju (propisan je za prvo dvoje dece u porodicama sa niskim dohotkom) i populacionu funkciju (iznos je rastući sa redom rođenja deteta i dobija ga svako treće dete bez obzira na socijalni položaj porodice).

oslobađanja od poreza, kako postojećim, tako i novopredloženim rešenjima. U odnosu na prethodni, novopredloženi sistem bi preko poreske politike u nešto većoj meri obezbedio prevladavanje troškova za podizanje dece sa porodice na društvo.

Kao što je već ukazano, šira socijalna zaštita i veća zaštita porodice imali bi i pronatalitetne efekte. S toga se s pravom može očekivati da ekonomski napredak u budućnosti stvori mogućnosti za proširenje ovih mera, ali i u takvim uslovima mogu se očekivati samo posredni efekti na rađanje.

Mere iz oblasti penzijskog sistema

Uvod

Svrha postojanja penzijskog sistema je obezbeđenje dohotka onim građanima koji su završili svoj radni vek, tj. koji nisu više u stanju da sebi zarade za život. Iz toga proizilazi da se radi o stari(ji)m ljudima, čije je reproduktivno doba završeno. Stoga se postavlja pitanje da li ima smisla razmatrati penzijski sistem u radu o merama populacione politike. Bliže razmatranje ipak pokazuje da ima.

Pojedinci donose odluke u datom trenutku na osnovu sopstvenih očekivanja o budućnosti, odnosno o razvoju događaja u budućnosti. Tako se i odluke o rađanju donose, između ostalog, na osnovu očekivanja o budućnosti (o dohotku, stambenom stanju, troškovima podizanja dece, državnoj podršci i slično). Jedan od elemenata na kojima se zasniva odluka o rađanju (manje sada nego u prošlosti) jeste i obezbeđenje dohotka u starosti. Naime, racionalni pojedinci, dok su još mladi i u radnom i reproduktivnom dobu, donose stratešku odluku o načinu na koji će sebi (i bračnom partneru) obezbediti egzistencijalnu sigurnost u starosti, tj. u vremenu kada više neće biti sopsoban za rad i zarađivanje. Takva strateška odluka se svakako zasniva na institucionalnim okvirima koji prevladavaju u datom društvu, odnosno na realno postojećim tipovima osiguranja dohotka u starosti.

Postoje, načelno posmatrano, tri metoda pomoću kojih pojedinac može sebi obezbediti dohodak u starosti: (1) ostvarivanje prava na penziju, (2) sticanje imovine tokom radog veka, čiji prinos obezbeđuje određeni dohodak u starosti i (3) rađanje dece koja će svojom ekonomskom aktivnošću obezbediti dohodak za izdržavanje roditelja u starosti.

U starije vreme, pre pojave modernih penzijskih sistema, najčešći i za mnoge jedini izvor dohotka u starosti bila su deca, odnosno njihova ekonomska aktivnost. Ovo posebno važi za seoske sredine, u kojima je postojanje i reprodukovanje višegeneracijskih porodica bilo upravo uzrokovano međusobnim osiguranjem pojedinaca, a posebno starih lica. U našoj starijoj, ali i novijoj istoriji postojala je zadružna, višegeneracijska porodica koja je, posmatrano ekonomski, predstavljala udruženje za međusobnu ispomoć i osiguranje. Porodica je pokrivala potrebe u potrošnji za sve članove. Sa opadanjem proizvodne snage članova tokom starenja, deca su preuzimala brigu o njima, kao što su i oni svojevremeno brinuli o svojoj deci i svojim roditeljima. Podršku takvim mehanizmima davali su kako društvene sankcije, tako i činjenica da je sva imovina (zemlja, zgrade, stoka, alati) bila u vlasništvu najstarijih. Jedno detaljno istraživanje sa južnoslovenskih prostora (Slavonija u

XVIII i XIX veku, sa etničkim, kulturnim i religijskim razlikama) dalo je prevagu ekonomskih nad kulturnim motivima kao determinantama fertiliteta.⁸¹

Međutim, sa pojavom penzijskih sistema tokom poslednjeg veka promenila se važnost ovoga motiva. Osnovno obezbeđenje dohotka za starost prešlo je na penzijske sisteme, tako da deca više nisu toliko potrebna iz ekonomskih razloga kao ranije.

U demografskoj teoriji postoji jedno ugledno objašnjenje dinamike fertiliteta, odnosno demografske tranzicije (opadanja stope fertiliteta tokom novoga doba), koje centralnu ulogu pripisuje međugeneracijskim transferima. John Caldwell je, u tekstu *Toward a Restatement of Demographic Transition Theory*,⁸² pošao od stava da se pojedinci, kada odlučuju o rađanju, ponašaju racionalno i da slede sopstvene interese, odnosno da uloga socijalno-kulturnih činilaca nije dominantna, kako tvrdi klasična teorija demografske tranzicije Notesteina. Prema Caldwellu, postoje dva čista režima fertiliteta (ne računajući tranziciju): prvi, kod koga nema ekonomskih dobitaka za pojedince od ograničavanja i/ili smanjenja fertiliteta; i drugi, kod koga se pokazuju ekonomski dobici od takvih ograničavanja fertiliteta. Osnovna determinanta ovog razlikovanja je smer međugeneracijskih transfera bogatstva (dohotka) između roditelja i dece. Ukoliko se neto tok transfera tokom životnog veka odvija u korist roditelja, visok fertilitet je racionalan. Ukoliko se neto tok odvija u korist dece, minimalan fertilitet je u interesu roditelja.

U tradicionalnim društvima neto tok međugeneracijskih transfera ide od dece ka roditeljima: deca rade za svoje roditelje, ne samo kada su mala i mlada, već i u odraslom dobu; prihvataju odgovornost za roditelje u njihovoj starosti; doprinose ugledu porodice i njenom političkoj i socijalnoj poziciji i slično. Takav tok transfera bitno utiče na vrlo vrlo visoku stopu fertiliteta u tradicionalnim društvima. Tokom vremena, sa promenama društvenog ambijenta (urbanizacije, širenja školovanja, razvoja penzijskih sistema i slično), međugeneracijski tokovi se obrću u korist dece (ona više ne rade u domaćinstvu, troškovi školovanja su često visoki, deca ne osiguravaju mirnu starost roditelja), što dovodi do radikalnog smanjenja fertiliteta u razvijenijem delu sveta.

Navedena teorija Caldwell, bez obzira da li se smatra sveobuhvatnom ili da predstavlja samo jednu od komponenata demografske dinamike, naglašava jedan važan mehanizam koji svakako utiče na fertilitet, odnosno odluke o rađanju.

Ustanovljavanje i širenje penzijskog osiguranja u jednoj zemlji, kako vidimo, samo po sebi doprinosi smanjenju fertiliteta kroz smanjenje potrebe da deca obezbeđuju starima dohodak u starosti. Međutim, odnos između penzijskog sistema i demografske dinamike je višestran. Penzijski sistem utiče na populacione tokove, ali i demografska kretanja utiču na penzijski sistem. Naime, opadanje fertiliteta tokom decenija dovodi do starenja populacije i sve manjeg učešća mlađih, radno aktivnih generacija u ukupnom stanovništvu. Samim tim se pogoršava odnos između broja penzionera i broja aktivnih osiguranika (tzv. stopa zavisnosti), što donosi rastuće ekonomsko opterećenje penzijama i sve teže finansiranje brzo rastućeg broja penzionera od strane sve manjeg broja zaposlenih osiguranika.

⁸¹E. A. Hammel - Economics 1, Culture 0, Fertility Change and Differences in the Northwest Balkans 1700-1900, u Susan Greenhalgh (ed.) - *Situating Fertility: Anthropology and Demographic Inquiry*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

⁸²Population and Development Review, 2/1976.

Postojeći model penzijskog osiguranja

Naš penzijski sistem ne sadrži naglašene elemente koji bi uticali na rađanje. Jedino rešenje koje je neposredno deo populacione politike jeste ono koje predviđa umanjivanje potrebnog penzijskog staža prilikom ostvarivanja starosne penzije za ženu koja je rodila treće dete za dve godine. Sledeće rešenje koje je na izvestan način povezano sa područjem rađanja je povlastica koju penzijsko zakonodavstvo daje svim ženama kroz blaže uslove za ostvarivanje penzije u odnosu na muškarce.

Pogledajmo osnovne karakteristike penzijskog sistema. Penzijsko-invalidsko osiguranje u Srbiji i Jugoslaviji je obavezno. Osnove sistema, a posebno prava osiguranika, propisuju se saveznim zakonom, dok republike članice svojim propisima organizuju na svojoj teritoriji institucije državnog penzijsko-invalidskog osiguranja i njihovo finansiranje. Penzijsko-invalidsko osiguranje u Srbiji organizovano je kroz sistem tri nezavisna penzijska fonda: zaposlenih, samostalnih delatnosti (samozaposlenih) i zemljoradnika. Među njima je daleko najveći (po broju osiguranika i po finansijskim sredstvima) fond zaposlenih. Vojna lica nisu obuhvaćena ovim sistemom, već se njihove penzije finansiraju iz saveznog budžeta. Zakonom je predviđena mogućnost dobrovoljnog dopunskog osiguranja, ali ona do sada nije realizovana.

Sistem penzijsko-invalidskog osiguranja ima, normativno posmatrano, vrlo širok obuhvat. Obavezno je osiguranje svih zaposlenih lica (i onih koja rade u inostranstvu, a nisu tamo osigurana), svih vlasnika radnji (samozaposleni) i zemljoradnika koji rade na svom imanju (uključujući i članove njihovih porodica). Međutim, veliki broj radno sposobnih građana nije formalno zaposlen, već privređuje u sivoj ekonomiji, te nije obuhvaćen penzijskim osiguranjem. Isto tako, značajan broj poljoprivrednika ne plaća penzijsko osiguranje i ne može se smatrati penzijski osiguranim.

Sva tri penzijska fonda pripadaju modelu tekućeg finansiranja (PAYG), tj. tekući rashodi se finansiraju iz tekućih prihoda. Samim tim, penzijski fondovi nisu u ranijim vremenima stvorili finansijske i kapitalne rezerve iz kojih bi mogli da finansiraju povećane rashode u vreme opadanja ekonomske aktivnosti i starenja stanovništva.

Stope penzijskog doprinosa koji plaćaju zaposleni su vrlo visoke i kreću se poslednjih godina oko $\frac{1}{4}$ bruto zarada. Takve stope predstavljaju retkost u savremenom svetu i ima ih samo nekoliko zemalja istočne Evrope, sa slično nepovoljnim odnosom broja aktivnih osiguranika i penzionera.

Osiguranik stiče pravo na starosnu penziju sa 50 godina života ukoliko ima 40 godina penzijskog staža (muškarac) i 35 penzijskog staža (žena); ili sa 60 godina života (muškarac) i 55 godina života (žena) ukoliko ima najmanje 20 godina penzijskog staža; ili sa 65 godina života (muškarac) i 60 godina života (žena) ukoliko ima najmanje 15 godina penzijskog staža. Za osiguranike koji rade na opasnim i sličnim poslovima, penzijski staž se računa u uvećanom obimu. Kada osiguranik ispuni ove uslove, obavezan je da se penzionira, tj. nema mogućnost da produži radni vek (osim u specifičnim okolnostima). Izmenama penzijskog zakona iz 1996. godine, sa važnošću od 1. januara 1997, ukinute su ranije odredbe koje su omogućavale prevremeno penzionisanje i dokup radnog staža, što je doprinosilo vrlo ranom penzionisanju.

Starosna penzija se određuje prema penzijskom osnovu. Penzijski osnov predstavlja (revalorizovan) prosek mesečne zarade zaposlenih za 10 uzastopnih godina najpovoljnijih za osiguranika. Za samozaposlene i zemljoradnike penzijski osnov predstavlja osnovica na koju je plaćan doprinos. Visina starosne penzije muškarca se određuje tako što se za prvih 15 godina penzijskog staža uzima 35% od penzijskog osnova, a zatim se za svaku sledeću godinu penzijskog staža dodaje još 2%. Visina starosne penzije žene se određuje tako što se za prvih 15 godina penzijskog staža uzima 40% od penzijskog osnova, a zatim se za svaku sledeću godinu penzijskog staža do 20 godina dodaje još 3%, a preko 20 godina 2%. Starosna penzija ne može preći 85% penzijskog osnova.

Osiguranik stiče pravo na invalidsku penziju kada dođe, zbog promena u zdravstvenom stanju koje se ne mogu otkloniti lečenjem ili rehabilitacijom, do gubitka radne sposobnosti i kada osiguranika koji je navršio 50 (muškarac) i 45 (žena) godina života nije moguće prekvalifikacijom osposobiti za neki drugi posao. U slučaju gubitka radne sposobnosti na radnom mestu osiguranik stiče pravo na invalidsku penziju bez obzira na godine staža, dok kod gubitka van radnog mesta njegova prava zavise od penzijskog staža.

Invalidska penzija se određuje na dva načina: ukoliko je invalidnost prouzrokovana povredom na radu ili profesionalnom bolešću, tada se određuje u visini od 85% od penzijskog osnova, a bez obzira na godine penzijskog staža; u ostalim slučajevima se primenjuju pravila za određivanje starosne penzije.

Pravo na porodičnu penziju po smrti osiguranika mogu ostvariti članovi njegove porodice ukoliko ispunjavaju određene uslove: za udovu 45 godina života, za decu da su mlađa od 15 godina, odnosno da su na redovnom školovanju, za roditelje da su stariji od 55 godina (otac) ili 50 (majka), odnosno da su nesposobni za rad. Visina porodične penzije određuje se kao procenat penzije osiguranika, zavisno od broja članova porodice: najmanje 70% za jednog člana, uz uvećanje od 10% za svakog sledećeg člana, a najviše 100%.

Kao što vidimo, naš penzijski sistem u skromnoj meri obuhvata populacionu komponentu. Jedina beneficija data majkama – dve godine penzijskog staža za rođenje trećeg deteta - ne daje jače potrebne podsticaje rađanju. Ova mera je izraz uverenja da je osnovni problem na niskonatalitetnim područjima u Srbiji rađanje trećeg deteta i da je potrebno podstaći roditelje (majke) na rađanje trećeg deteta, što ne odgovara činjenicama. Naime, analiza distribucije fertiliteta u Srbiji pokazuje da na niskonatalitetnim područjima postoji relativno značajan broj žena koje uopšte nisu rađale, a posebno žena koje rađaju samo jedno ili dva deteta. Prema podacima za 1991. godinu, u Centralnoj Srbiji i Vojvodini udeo žena starih 50-54 godine koje nisu rodile ni jedno dete iznosi oko 10%, dok udeo žena koje su rodile jedno ili dva deteta iznosi preko 70%. Može se pretpostaviti, imajući u vidu trendove, da će među ženama koje su danas u reproduktivnom periodu, ovi udeli biti još viši. Za sve ove žene podsticaj da rode treće dete, kakav daje postojeće rešenje penzijskog osiguranja, nije relevantan, tj. neće dati željene rezultate, pošto im neće biti privlačno da rode troje ili još dvoje dece da bi se kvalifikovale za postojeću penzijsku beneficiju. Ni mnoge žene koje imaju dvoje dece ne procenjuju, polazeći od svojih preferencija, da im ova beneficija daje dovoljan podsticaj za rađanje trećeg deteta.

Sledeća beneficija ženama – pet godina kraći radni staž za starosnu penziju, uz srodne beneficije kod invalidskog penzionisanja i porodičnih penzija – može se smatrati implicitnom naknadom za rađanje i podizanje dece, ali nikako ne predstavlja meru populacione politike. Jer, ova beneficija nije vezana za samo rađanje, odnosno za broj rođene dece, već isključivo za pol osiguranika. Time su sve žene stavljene u jednak položaj, a bez obzira da li su rađale

ili nisu, da li su podizale decu ili nisu. Jedno rešenje koje bi bilo podsticajno sa stanovišta rađanja i povećanja stope fertiliteta moralo bi da predvidi diferenciranje položaja žena, odnosno ostvarivanja njihovog prava na penziju u zavisnosti od broja rođene dece. Pored toga, ovo rešenje se može smatrati nepravednim, jer favorizuje jedan pol na osnovu implicitne pretpostavke o rađanju, koja često nije ispunjena. Naime, za razliku od ranijih vremena, veći broj žena danas ne učestvuje u reprodukciji, pa ne postoje dobri argumenti za njihovo favorizovanje u odnosu na muškarce, pošto jednakost polova podrazumeva jednakost prava i obaveza svih. Ili, znatan broj žena rode samo jedno dete, pa nije pravedno izjednačiti ih u pravima sa ženama koje su rodile više dece.

Iz do sada iznetog slede dve propozicije:

- rešenja u sistemu penzijskog osiguranja mogu uticati na odluke o rađanju,
- naš postojeći penzijski sistem sadrži skromnu populacionu komponentu.

Predlog novih rešenja

Predlog novih rešenja morao bi biti podsticajan za rađanje, zvan na načelu pravičnosti i u skladu sa ekonomskim mogućnostima zemlje i finansijskim kapacitetima fonda penzijsko-invalidskog osiguranja.

Pitanje je, međutim, da li su mere iz oblasti penzijskog osiguranja iz ugla ovih kriterijuma efikasni instrumenti populacione politike. Više uverljivih argumenata govori u prilog negativnog odgovora.

Prvo, penzijska beneficija koja bi se dobijala za rađanje teško da može biti posebno stimulatívna, jer se ostvaruje tek nekoliko decenija posle samog čina rađanja. Ta vremenska razlika smanjuje snagu podsticaja date mere iz oblasti penzijskog sistema, jer neizvesnost o budućnosti, odnosno o verovatnoći da će data beneficija biti iskorišćena na najpovoljniji ili bar povoljan način čini je manje atraktivnom od mera koje imaju trenutno, neposredno dejstvo. Na primer, potencijalni roditelj nema izvesnost u trenutku donošenja odluke o rađanju da li će uopšte steći pravo na penziju, a iz različitih razloga (smrt, prestanak radne aktivnosti uopšte ili u formalnom sektoru, iseljavanje u drugu zemlju itd); ili, kriza penzijskog sistema u datoj zemlji smanjuje izvesnost, ili bar predstavu o izvesnosti, o sticanju prava na penziju potrebne visine, pa time i podsticajnost za rađanje. Ovaj vremenski pomak ima manje negativnog značaja u razvijenim i stabilnim ekonomijama, gde se može verovati u relativno izvesnu budućnost. Međutim, u zemljama u dugotrajnoj ekonomskoj krizi, kakva je naša zemlja, budućnost je neizvesnija, pa je i primamljivost penzijskih beneficija znatno niža.

Drugo, mere iz oblasti penzijskog osiguranja su veoma skupe kada su izrazito podsticajne. Uzmimo jedan primer: za prvo dete se skraćuje radni staž potreban za penziju za jednu godinu, za drugo dve, za treće tri i za četvrto četiri godine; ukoliko pretpostavimo da je prosečna mesečna penzija 200 DEM i da je doprinos za penzijsko osiguranje mesečno 100 DEM, što su realne vrednosti za naš nivo razvoja, tada je mesečni trošak za ranije penzionisanje 300 DEM, odnosno godišnji 3600 DEM; jedna majka sa dvoje dece bi, po navedenom modelu, primila beneficiju od 10800 DEM, a majka sa četvoro dece 36000 DEM. To je očigledno previskok iznos, koji po vrednosti višestruko nadmašuje sve ostale mere populacione politike.

Treće, penzijski sistem obuhvata samo jedan segment populacije (ispod jedne polovine aktivnog stanovništva) i nije ni pravedno ni efikasno da se određenim beneficijama datim

osiguranicima pravi razlika između osiguranika i ostalih građana, kao što su seljanke, domaćice, aktivni u svojoj ekonomiji itd. Ukoliko država proceni da je potrebno beneficiranje određenog ponašanja (na primer, rađanja), tada je poželjno da beneficija bude dostupna svima koji rađaju i da tu beneficiju finansiraju svi građani (načelo opštosti). Iz ovog ugla posmatrano, potrebnu nediskriminativnost mera obezbeđuje načelo opštosti prava za sve građane i finansiranje beneficija preko budžeta, koji se finansira iz opštih poreza.

Sistem penzijskog osiguranja, stoga, ne bi trebalo da bude posebno važan domen populacione politike.

Postoji, međutim, jedan važan razlog da korišćenje penzijskog osiguranja kao instrumenta populacione politike, a to je mogućnost zamene sadašnjeg inferiornog rešenja manje inferiornim. Naime, kako je već rečeno, u važećem sistemu penzijskog osiguranja postoji jedno rešenje - opšta beneficija data ženama, izražena skraćanjem potrebnog radnog staža za pet godina u odnosu na muškarce - koje narušava načelo pravednosti kroz favorizovanje pripadnika jednog pola na osnovu implicitnih pretpostavki koje često nisu zadovoljene. Jednostrano ukidanje te beneficije nije realistična opcija, makar iz razloga političke osetljivosti promene, tj. nezadovoljstva koje bi takva promena izazvala među ženama srednje i starije generacije, koje su se približile penzionisanju. Preostaje izbor između

- zadržavanja ovog lošeg rešenja, i
- zamene ovog rešenja novim, koje bi vezalo penzijsku beneficiju za broj rođene dece.

Zadržavanje lošeg rešenja nema smisla ukoliko se ono može zameniti boljim bez troškova i nezadovoljstva. A bolje rešenje je pomenuto vezivanje penzijske beneficije za žene za broj rođene dece. Ono je bolje iz dva razloga:

- pravednije je, jer zamenjuje postojeće nepravedno rešenje novim koje distribuira beneficije na osnovu poželjnog ponašanja, i
- podsticajno je za rađanje, što je od najvišeg značaja za budućnost naroda i države.

U svetlu predložene zamene postojećeg rešenja novim, argumenti koji su navedeni prilikom razmatranja efikasnosti mera populacione politike iz domena penzijskog osiguranja pokazuju se u novom, povoljnijem svetlu:

- iako ove mere nisu izrazito podsticajne, usvajanje novog sistema bi dalo pozitivne efekte na rađanje; jer, postojeće rešenje uopšte nije podsticajno, pa je podsticajnije svako drugo rešenje koje pozitivno utiče na rađanje, a predloženi koncept to svakako obezbeđuje,
- argument o visokoj ceni penzijskih beneficija u potpunosti gubi na značaju, jer se, po predlogu, visoki troškovi na postojeće beneficije ukidaju, što donosi mogućnost uvođenja novih beneficija a da ukupni finansijski troškovi ne budu povećani,
- argument o selektivnosti penzijskih beneficija ne pogađa predloženi koncept, jer njime ne bi bila uvedena nova, ili dodatna, selektivnost, već bi promene bile izvršene u već postojećim okvirima.

Osnovni model koji se predlaže zasniva se na izjednačavanju uslova penzionisanja i visine penzija nezavisno od pola osiguranika i davanja beneficija ženama koje su rađale, a zavisno od broja rođene dece. Izjednačavanje uslova za žene i muškarce diktovano je kako načelom pravednosti, oslonjenim na ideji o jednakosti polova, tako i potrebom da se respektuju

finansijske nedaće i stvori manevarski finansijski prostor za penzijske beneficije u korist populacione politike.

Naš penzijski sistem je u teškoj krizi poslednjih godina: penzije su vrlo niske i kasne oko tri meseca; doprinosi su previsoki i teško opterećuju privredu, pa preduzeća masovno izbegavaju njihovo plaćanje; zakon i dalje omogućava prerano penzionisanje; preteran je broj tzv. invalidskih penzionera; broj penzionera i dalje raste po stopi od 3-4% godišnje, a broj zaposlenih i dalje opada; deficit penzijskog fonda zaposlenih se povećava, dok je penzijski fond zemljoradnika praktično propao. Takav penzijski sistem starima ne pruža sigurnost, dok ga mladi ne mogu podneti. Previše novca ide onima koji bi trebali još da rade i plaćaju doprinose, a ne da primaju penzije (tzv. mladi penzioneri), dok penzioneri koji zaista nisu više u stanju da rade nemaju ni osnovnu sigurnost: penzije sve više kasne, dugovi penzijskog fonda prema penzionerima rastu, a bez izgleda da će se stanje popraviti.⁸³ Ni perspektive nisu bolje. I pored pretpostavljenog ekonomskog napretka sledećih godina i decenija, demografski i socioekonomski razlozi najavljuju nove teškoće i imperativno zahtevaju radikalne promene penzijskog sistema. Naime, dugoročno starenje stanovništva i pogoršanje odnosa broja penzionera i broja zaposlenih čine neodrživim postojeći penzijski sistem, zasnovan na finansiranju tekućih rashoda iz tekućih prihoda.

U takvim uslovima ne postoji mogućnost daljeg jednosmernog proširenja povlastica, već je jedino moguće preraspodelom postojećih resursa preusmeriti određena finansijska sredstva u korist povlastica na ime rađanja. Stoga se izjednačenje položaja žena i muškaraca, izvedeno postepeno tokom sledećih godina, može smatrati i načinom da se stvore finansijske mogućnosti za uvođenje mera u prilog rađanja.

Podsticanje rađanja bi se postiglo diferenciranjem uslova za sticanje (pune) penzije prema broju dece:

- za **prvo dete** bi svaka žena ostvarila umanjene broja potrebnih godina života i penzijskog staža za **dve godine**;
- za **drugo dete** bi svaka žena ostvarila umanjene broja potrebnih godina života i penzijskog staža za **tri godine**;
- za **treće dete** bi svaka žena ostvarila umanjene broja potrebnih godina života i penzijskog staža za **četiri godine**,
- za **četvrto dete** bi svaka žena ostvarila umanjene broja potrebnih godina života i penzijskog staža za **pet godina**.

Odsustvo beneficija za rađanje petog deteta i dece višeg reda zasnovano je na zdravstvenim konsideracijama.

Rastući broj godina penzijskog staža koji se, po ovom predlogu, daje majkama kao beneficija za rađanje dece višeg reda je prirodan i neminovan, jer se oslanja na ideju o opadajućoj zainteresovanosti majke (roditelja) za rađanje sledećeg deteta i iz toga proistekle potrebe davanja većih povlastica za decu višeg reda rođenja. Drugim rečima, roditelji zadovoljavaju svoje prirodne roditeljske potrebe najčešće sa jednim ili dva deteta, dok za veći broj dece nemaju snažnih motiva. Stoga je racionalno da država za decu nižeg reda rođenja predvidi niže beneficije nego za rođenje deteta višeg reda.

⁸³ Interesantno je primetiti da je penzijska kriza donela jačanje neformalnih aranžmana, odnosno ponovno jačanje davno oslabele međugeneracijske solidarnosti.

Predloženo rešenje bi važno na celom području Srbije. Protiv takvog rešenja govori odustvo potrebe za podsticanje rađanja na visokonatalitetnom području, dok se u prilog toga može navesti karakter penzijsko-invalidskog sistema - to je međusobno osiguranje osiguranika, koje ne dozvoljava veliku i diskrecionu redistribuciju, kakvu podrazumeva budžetska potrošnja. Jer, unutar jednog penzijskog fonda moraju za sve osiguranike važiti jednaka pravila, a bez obzira na mesto stanovanja. U protivnom bi se s pravom moglo govoriti o diskriminaciji pojedinih članova fonda, što bi ugrozilo njegove temelje, odnosno osnovnu logiku funkcionisanja. Dodatno, problem podsticanja rađanja na visokonatalitetnom području kroz penzijski sistem ne može biti ozbiljan, a zbog vrlo niske stope ekonomske aktivnosti žena na ovom području i njihovog još nižeg stepena uključenosti u penzijsko osiguranje, kao i činjenice da zaposlene žene na ovim područjima imaju niži fertilitet u odnosu na prosečan (1981. godine na Kosovu i Metohiji kumulativni fertilitet žena ekonomski aktivnih u nepoljoprivrednim delatnostima starih 40-44 godine iznosio je 2,57).

Predloženi sistem povlastica je podsticajan za rađanje jer donosi direktne beneficije ženama koje rađaju. Visina povlastica je dovoljno privlačna i mogla bi podsticajno da utiče na odluke o rađanju značajnog broja žena na niskonatalitetnim područjima. Sa druge strane, fond penzijsko-invalidskog osiguranja ne bi podneo dodatna opterećenja u odnosu na sadašnje stanje s obzirom na predloženo opšte povećanje radnog staža za žene.

Da bi predloženo rešenje moglo dati pozitivne dugoročne rezultate, ono mora biti trajno u dugom vremenskom razdoblju i poznato svim ženama fertileznog doba.

Primetimo promenu karaktera penzijske beneficije koja se daje ženama (majkama): one su u novom konceptu rezultat namere da se podstakne dalje rađanje, a ne izraz želje da se majkama obezbedi nadoknada za angažovanje u podizanju dece. Drugim rečima, predložena rešenja pripadaju isključivo domenu populacione politike, dok se podizanje dece tretira bilo kao privatna aktivnost roditelja koju država ne bi trebalo da nadoknađuje, kao što ne nadoknađuje mnoge druge aktivnosti koje su korisne ali koje ne donose prihod njihovim akterima, bilo kao područje drugih politika (socijalne itd). Isključenje naknade za angažovanje majke na podizanju dece dozvoljava da se beneficije za majke podese tako da uvećavaju rađanje, a ne i da respektuju njihovo angažovanje.

Pitanje koje se nameće povodom predloženog rešenja je sledeće: da li je pravedno i dobro da pravo na penzijsku beneficiju steknu samo majke ili bi bolje bilo da se ovo pravo obezbedi za jednog roditelja - bilo majke, bilo oca - po njihovom dogovoru ili po diskrecionoj odluci zasnovanoj na uvidu u to ko se brine o detetu (deci). Postoje argumenti i za jedno i za drugo rešenje, ali je ovde presudno pitanje političke oportuniteti: ukoliko se ukine postojeća penzijska beneficija za žene, nužno je da im se pruži kompenzacija u obliku novih, drugačije strukturiranih beneficija, jer bi, u protivnom, novi sistem mogao izrazito pogoršati položaj žena i izazvati njihovo razumljivo nezadovoljstvo. Predloženo rešenje sa beneficijama za majke može biti smatrano kao prelazno, tranziciono rešenje, koje može biti u nešto daljoj budućnosti zamenjenom alternativnim – sa izborom majke ili oca – ukoliko se to oceni boljim i pravednijim.

Model koji se ovde predlaže u osnovi je zastupljen i u dvema ranije napisanim studijama: Reforma sistema penzijsko-invalidskog osiguranja (studija pripremljena za Vladu Srbije)⁸⁴ i

⁸⁴ Ekonomski institut, Beograd, 1997

Kritička analiza socijalnog zakonodavstva Republike Srbije sa stanovišta ostvarivanja politike razvoja stanovništva.⁸⁵

Na kraju potrebno je razmotriti i predlog koji je prisutan u stručnoj javnosti o uplati penzijskog staža nezaposlenim majkama. Smatramo da nije racionalno transformisanje budžetskih sredstava jednom od penzijskih fondova u trenutku kada je neizvesno koji će oblik ekonomske aktivnosti nezaposlena majka ostvariti u budućnosti (klasično zaposlenje, samostalna delatnost, siva ekonomija, aktivnost u poljoprivredi). Stoga bi znatno racionalnije i podsticajnije za rađanje bilo usmeriti ova sredstva nezaposlenim majkama u nekom drugom vidu, a ne kroz uplatu jednom od penzijskih fondova. Usvajanje napred navedenog predloga bi dovelo i do odstupanja od načela da se pravo na penziju stiče na osnovu staža osiguranja i uplate penzijskih doprinosa.

Ako se od ovog načela u budućnosti odstupi, smatramo da bi bilo bolje da se pitanje majki bez dovoljnog staža reši kao prvi korak u okviru uvođenja starosnih penzija. Sa razvojem zemlje, u daljoj budućnosti, stvorice se, naime, mogućnosti za propisivanje prava na penziju i onima koji imaju vrlo malo penzijskog staža, ili ga uopšte nemaju. Takve socijalne penzije sada postoje u nekim razvijenim zemljama i predstavljaju meru socijalne politike usmerenu na obezbeđenje mirne starosti celokupnom stanovništvu. Kada ekonomski razvoj to dozvoli, moguće je favorizovati majke sa određenim brojem dece (na primer, troje), odnosno prvo njih uključiti u sistem starosnih penzija.

Politika zdravstvene zaštite

Politika zdravstvene zaštite je važan deo populacione politike u oblasti fertiliteta stanovništva iz više razloga. Osnovni je zavisnost života i zdravlja žena i dece s jedne strane i usvojenog reproduktivnog modela i seksualnog ponašanja s druge strane. Naime, visokonatalitetne populacije karakteriše da žena rađa i mnogo i često i dugo tokom prokreativnog perioda i da sa rađanjem počinje, po pravilu, u adolescenciji. Svaka trudnoća nosi sa sobom niz rizika, ali je dokazano da veliki broj trudnoća, rađanje u vremenskim intervalima kraćim od dve godine, rađanje pre 20. ili posle 35. godine, izlaže ženu većim rizicima povezanim sa začecem i rađanjem. Insistiranje na visokim reproduktivnim normama podrazumeva da žena rađa i kada joj je ugroženo zdravlje. Takođe, briga za mnogo dece u velikom broju slučajeva podrazumeva da žena nema dovoljno hrane, vremena i novca za svoje zdravlje. Opisani reproduktivni model je karakterističan za nerazvijene sredine sa svim rizicima koje življenje u takvoj sredini nosi.

Zdravlje deteta, pak, specijalno u prvim godinama života, je visoko zavisno od zdravlja majke za vreme trudnoće, porođaja i puerperijuma. Istraživanja su utvrdila da je dete rođeno iz trudnoće višeg reda ugroženo usled povećanog rizika za slabiji intrauterini rast, smanjenu težinu na rođenju, porođajne povrede kao i usled kompeticije između dece za brigu i materijalne mogućnosti roditelja. Usled fiziološke i psihološke nezrelosti adolescentkinja njihova deca mogu imati ugroženo zdravlje i lošu prenatalnu i postnatalnu brigu, dok se trauma na rođenju i genetska abnormalnost signifikantno češće javljaju kod dece čije su majke stare 35 i više godina. Ugroženo zdravlje majke, kompeticija među decom sličnih godina za porodične resurse, prevremeni porođaj i niska težina na rođenju, kratak period dojenja, transmisije infektivnih bolesti usled bliskog kontakta u porodici sa više dece sličnih godina starosti su razlozi ugroženog zdravlja i života dece rođenih u kratkom vremenskom intervalu u odnosu na prethodnu trudnoću. Na kraju, deca koja nisu željena u momentu začeca imaju veći rizik za telesni i psihološki morbiditet.

⁸⁵ Institut za socijalnu politiku, Beograd, 1995

Posebno je važno istaći značaj indirektnih zdravstvenih efekata prihvatanja planiranja porodice u ovim populacijama kao što su, na primer, sticanje poverenja u medicinu kao nauku, zdravstvene radnike i savet kao preventivnu meru ili, pak, podsticanje ženine autonomnosti, putem sticanja sposobnosti kontrole nad rađanjem, koja uključuje i autoritet u donošenju odluka relevantnih za zdravlje članova porodice.

Bitan je i indirektan demografski efekat izmenjenog reproduktivnog modela visokonatalitennih populacija. Naime, visoka smrtnost odojčadi i male dece je bitan element složene determinističke osnove visokih reproduktivnih normi. Smanjivanje rizika smrtnosti odojčadi i male dece kontrolom plodnosti omogućava parovima da imaju broj dece koji stvarno žele ne pokušavajući da se osiguraju od verovatnoće gubitka potomstva rađanjem dodatnog broja sinova i kćeri.

Posve su različiti zdravstveni problemi vezani za reproduktivni model i seksualno ponašanje na niskonatalitetnom području. Svakako najznačajniji je veliki broj namernih prekida trudnoće pošto abortus nosi potencijalne posledice u više oblasti koje se tiču i individue i društva. U demografskoj sferi, abortus direktno utiče na smanjene fertiliteta i reproduktivnog potencijala stanovništva (širenje steriliteta, porast spontanog abortusa, prevremenih porođaja i niske težine novorođenčadi), a direktno i indirektno deluje preko mortaliteta ženskog stanovništva. Glavne medicinske komplikacije i sekvele abortusa odnose se na reproduktivni sistem žene. Abortus, takođe, kao stresogeno stanje ima rizik za mentalni poremećaj. U socijalnoj sferi posledice abortusa se tiču odnosa među partnerima.

Smanjenje broja indukovanih abortusa pa samim tim i rizika koji ova intervencija sa sobom nosi, pored direktnih efekata, prati i postizanje značajnih indirektnih zdravstvenih efekata. Naime, upotreba kontracepcije donosi jasnu zdravstvenu dobrobit. Dalje, podiže se nivo zdravstvene i seksološke kulture oba partnera, nameće se prevencija i zdrav život kao stil života i način razmišljanja i promovise se lična odgovornost za sopstveno zdravlje. Takođe, stavovi iščekivanja i prepuštanja, fatalizam i pasivnost, što su karakteristike žena koje putem abortusa kontrolišu svoju reprodukciju, pretvaraju se u sklonost ka kontroli, planiranju, preuzimanju aktivne uloge uopšte uključujući i aktivnu ulogu u oblasti seksualnih odnosa što doprinosi izgradnji samopoštovanja. Dalje i muškarci i žene opredeljujući se za kontracepciju prihvataju sebe kao seksualna bića, demaskirajući i rešavajući seksualne probleme.

Odlaganje rađanja deteta za drugu polovinu ili kraj plodnog perioda žene je sa zdravstvenog aspekta, takođe, vrlo bitna karakteristika reproduktivnog modela niskonatalitetnih populacija. Podjednako zbog efekta godina starosti majke i dužine izlaganja različitim nepovoljnim faktorima, kao što su seksualno prenosive bolesti, agensi sredine ili uslovi života i rada. Takođe, niskonatalitetno područje karakteriše i masovan izlazak žena na tržište rada. Otuda postaje bitna veza između vrste zanimanja i uslova rada i rađanja deteta. Pogotovo što su rezultati potvrđeni u više retrospektivnih studija sprovedenih u različitim razvijenim zemljama identifikovali veliki broj hemijskih, bioloških i fizičkih agenasa iz radne sredine kao potencijalne uzroke poremećene plodnosti i utvrdili korelaciju između spontanog abortusa, prevremenog rođenja i niske težine na rođenju deteta i dužine radnog vremena, rada koji je povezan sa dizanjem teškog tereta, menjanjem položaja ili drugim oblicima iscrpljivanja.

Postoji još niz važnih pitanja sa kojima se suočava politika zdravstvene zaštite na niskonatalitetnom području. To su porast seksualne aktivnosti adolescenata, visoka učestalost bolesti koje se prenose seksualnim putem uključujući i SIDA-u, porast inflamatornih oboljenja

unutrašnjih genitalnih organa, sekundarnog steriliteta, visokorizičnih trudnoća, spontanih pobačaja i prevremenih porođaja, održavanje visoke perinatalne smrtnosti i sekvela nastalih usled perinatalnih oštećenja, raširenost kongenitalnih malformacija u novorođenčadi i odojčadi kao i mnoge dileme koje pokreću nove reproduktivne tehnologije.

Pored duboke veze između usvojenog reproduktivnog modela i seksualnog ponašanja, reproduktivnog zdravlja i opšteg zdravlja žene i deteta, politika zdravstvene zaštite je važan deo populacione politike u oblasti fertiliteta stanovništva i iz pragmatičnog razloga. Iskustva više sredina su pokazala da se otpori sprovođenju državne akcije u ovoj oblasti, a pogotovo onih čiji je cilj smanjenje rađanja, mogu ublažiti isticanjem zdravstvene dobrobiti usvajanja planiranja porodice kao stila života.

Politika zdravstvene zaštite u okviru populacione politike prema fertilitetu se sporovodi putem dva glavna instrumenta, programa za planiranje porodice i/ili programa zdravstvene zaštite žena i dece. U Srbiji su usvojena oba programa u drugoj polovini devedesetih godina. Prvi program je već detaljno predstavljen u ovoj studiji. Program zdravstvene zaštite žena, dece, školske dece i studenata je utvrđen istoimenom uredbom koja je doneta novembra 1995. godine. Time su ponovo stvoreni preduslovi za zaštitu zdravlja posebno osetljivih populacija, koji su ozbiljno bili dovedeni u pitanje ukidanjem, posle dve decenije sprovođenja, koncepta obaveznih vidova zdravstvene zaštite 1992. godine. Uredba predstavlja prvi zakonski akt te vrste kako u zemljama prethodne Jugoslavije, tako i u državama našeg regiona nastao u vreme duboke krize sistema zdravstvene zaštite sa ciljem da se utvrde prioriteti za primarnu zdravstvenu zaštitu majke i deteta.

Program zdravstvene zaštite žena, dece, školske dece i studenata obuhvata ne samo prioritete već i ciljeve, mere i aktivnosti u sledećim oblastima:

- planiranje porodice i zdravstvena zaštita žena u toku trudnoće, porođaja i materinstva;
- zdravstvena zaštita dece predškolskog uzrasta sa posebnim osvrtom na smanjenje smrtnosti novorođenčadi, odojčadi i male dece; i
- zdravstvena zaštita dece školskog uzrasta i studenata.

U ovom programu su pored zadataka relevantnih zdravstvenih ustanova posebno istaknuti organizacione i kadrovske pretpostavke za njegovo sprovođenje. U tom smislu je važno istaći dva opredeljenja. Prvo je vezano za postavljanje dispanzerskog metoda rada, odnosno savetovališnog rada u centar ostvarivanja predviđenih preventivnih aktivnosti. Drugo se odnosi na odredbu kojom se uređuje rekonstrukcija službe za zdravstvenu zaštitu majke i deteta na Kosovu i Metohiji.

Programom je predviđeno stručno-metodološko usmeravanje, kontrola i evaluacija njegovog sprovođenja. Otuda je juna 1996. godine sledilo usvajanje Stručno-metodološkog uputstva za sprovođenje uredbe o zdravstvenoj zaštiti žena, dece, školske dece i studenata. Osnovni razlozi za njegovo donošenje su primena jedinstvene medicinske doktrine bazirane na savremenim stručnim znanjima, pružanje što efikasnije zdravstvene zaštite u okviru raspoloživih resursa i postizanje pouzdane evaluacije sprovođenja programskih zadataka.

U cilju doedukacije zdravstvenih radnika, godinu dana kasnije je izdat i Priručnik o primarnoj zdravstvenoj zaštiti majke i deteta. Nova saznanja iz više oblasti kao što su organizacija zdravstvene zaštite, zdravstveno vaspitanje, imunizacija, ishrana, rast i razvoj, planiranje porodice, zdravstvena zaštita trudne žene, babinjare i novorođenčeta, lečenje osnovnih uzroka oboljevanja i smrtnosti dece, su ovom monografijom približeni lekarima. On je urađen u saradnji

referentnih jugoslovenskih ustanova sa UNICEF-om, Svetskom zdravstvenom organizacijom i Institutom nacionalnog zdravlja u Rimu. Na ovaj način, kako su istakli profesor Banićević i njegove kolege⁸⁶, stvorene su zakonske, doktrinarne i edukativne pretpostavke za funkcionisanje sistema zdravstvene zaštite majke i deteta.

Imajući u vidu s jedne strane da postoje oba instrumenta politike zdravstvene zaštite važna za populacionu politiku u oblasti fertiliteta stanovništva koji se mogu pozitivno oceniti a sa druge strane da još ne postoje celovita neposredna iskustva njihovog sprovođenja, nema potrebe da se predlaže novi sistem mera u ovoj oblasti. Može se, pak, istaći nekoliko konkretnih mera. One su različite strategijske važnosti, nivoa konceptualnog razrešenja, kao i stepena definitivnog izraza. No čini se da ima prostora za insistiranje na njihovom naknadnom uobličavanju.

Prvo, zdravstvena zaštita majke i deteta, uključujući i planiranje porodice, treba da se definiše kao podsistem zdravstvene zaštite sa namenski određenim sredstvima za finansiranje programa zdravstvene zaštite u ovoj oblasti. Institut za zdravstvenu zaštitu majke i deteta Srbije je pokušao da sugeriše ovakvo rešenje putem amandmana na predlog Zakona o zdravstvenoj zaštiti i osiguranju Vlade Republike Srbije 1992. godine. Međutim, nedostajala su dva poslanička glasa za njegovo usvajanje⁸⁷.

Drugo, programom za planiranje porodice u okviru mera i aktivnosti vezanih za zdravstvenu delatnost je izneto opredeljenje za rešavanjem organizacionih pitanja. Sledeća savetovališta se navode kao važna za sprovođenje programa u okviru zdravstvenih ustanova primarnog nivoa zdravstvene zaštite: savetovališta za decu pretškolskog uzrasta, decu školskog uzrasta, predbračna, za trudnice, za planiranje porodice i savetovališta za mlade. Čini se da bi bilo opravdano da odgovarajuća šema savetovališta u domu zdravlja izgleda ovako:

- savetovališta za decu pretškolskog uzrasta,
- savetovališta za decu školskog uzrasta,
- savetovališta za osobe koje nisu seksualno aktivne;
- savetovališta za osobe koje su seksualno aktivne, nemaju decu i ne žele da ih imaju;
- savetovališta za žene u fazi materinstva (trudne žene, žene koje planiraju trudnoću, one koje imaju decu i žele još da rađaju; i
- savetovališta za žene koje se nalaze u plodnom periodu života ali ne žele više da rađaju.

Ovakva organizaciona mreža se predlaže jer ona, pre svega, odgovara realnosti, to jest prati životne cikluse i probleme zdravlja, uključujući i reproduktivno zdravlje, sa kojima se suočava individua tokom svog bitisanja. Pored savetovališta za decu pretškolskog uzrasta i decu školskog uzrasta, predlažu se četiri drugačija tipa savetovališta imajući u vidu životne situacije i probleme reproduktivnog zdravlja četiri starosne grupe ljudi.

⁸⁶ Banićević Miloš, Lozanović Dragana, Sokal Ljiljana, Rajn Gordana, "Primarna zdravstvena zaštita majke i deteta - iskustva i izazovi", *Bilten Instituta za zdravstvenu zaštitu majke i deteta*, broj 9-10, 1998.

⁸⁷ Miloš Banićević, Ljiljana Sokal-Jovanović, Dragana Lozanović-Miladinović, "Zdravstvena zaštita majke i deteta, epidemiološka tranzicija i demografske tendencije", *Obnavljanje stanovništva i zaštita reproduktivnog zdravlja*, Zavod za izdavanje udžbenika i nastavna sredstva i Institut za zdravstvenu zaštitu majke i deteta Srbije, Beograd, 1999.

Individue koje nisu seksualno aktivne zahtevaju edukaciju i savet. Adolescencija je period sticanja znanja i formiranja sistema vrednosti, a greške u sferi izbora seksualnog partnera ili vida kontrole rađanja često imaju dugoročne posledice po reproduktivno zdravlje.

Žene i muškarce koji su seksualno aktivni ali žele da odlože rađanje dece imaju sasvim različite potrebe. Oni treba da rešavaju pitanje prevencije, dijagnostike i lečenja seksualno prenosivih bolesti, dileme vezane za prevencije začeća, kao i da zadovolje potrebu za informisanošću, savetom i potporom za suočavanje sa različitim problemima seksualnog života.

Ženama u fazi materinstva, pak, je potrebna pomoć usled suočavanja sa nizom pitanja vezanih za prenatalnu brigu, čin rađanja, dojenje, kontracepciju koja neinterferira sa dojenjem ili budućom sposobnošću začeća, i drugo.

I na kraju, četvrta grupa, koju čine žene koje se nalaze u plodnom periodu života ali ne žele više da rađaju decu se, takođe, suočava sa nizom problema kao što su dugoročno rešenje za prevenciju rađanja, menopauza, ili seksualni život dece.

Izneti koncept predstavlja modifikaciju predloga Malcoma Potts i njegovih kolega⁸⁸. On pretpostavlja i veću efikasnost jer omogućava razvoj atraktivnog savetovanišnog rada putem predavanja i diskusije među osobama istog životnog ciklusa i sličnih nedoumica. Misli se na aktiviranje jednog od fundamentalnih mehanizama ponašanja kao što je socijalno učenje. Efekat iznošenja činjenica se povećava kada se informacija prihvati od grupe, kada grupa analizira opcije, i prihvati rešenje. Takođe, tačan uvid u broj poseta savetovaništa određenih starosnih kategorija stanovništva bi trebala u većoj meri da podstiče zdravstvene radnike da pronađu načine ostvarivanja kontakta sa onima koji ne dolaze u savetovanište.

Treće, utvrđivanje nesusretnih potreba - ciljnih grupa koje bi trebalo da posećuju odgovarajuća savetovaništa primarne zdravstvene zaštite, ali ih iz različitih razloga ne posećuju je, takođe, važna pretpostavka uspešnog sprovođenja oba programa i njihove evaluacije.

Četvrto, uključivanje žena u sprovođenja oba programa na tri načina, odnosno na tri nivoa:

- kao klijenta, putem formiranja odbora savetovaništa, kako bi se u što je moguće većoj meri njihov rad prilagodio potrebama žena i dece i tako odklonile barijere za njihovo korišćenje;
- kao davaoca usluga, pošto se očekuje bolje razumevanje sa klijentom, jer su im problemi, izbor rešenja i reakcije zajedničke;
- i na najvišem nivou, što podrazumeva donošenje odluka vezanih za rad savetovaništa, preko sprovođenja, monitoringa i evaluacije programa, do definisanja novih mera i akcija.

Peto, programom za planiranje porodice je na skriven, indirektan način istaknuto i opredeljenje za prihvatanje voljne sterilizacije, pošto je jedan od ciljeva "univerzalna dostupnost svih kontraceptivnih metoda i sredstava". Pravna regulativa ovog kontraceptivnog metoda je, pak, jako važna imajući u vidu da je odsustvo voljne sterilizacije jedan od razloga velikog broja abortusa, a pre svega visokog udela žena sa četiri i više abortusa u Srbiji. Prema poslednjim pouzdanim podacima, koji se odnose na 1989. godinu, svaka četvrta žena u centralnoj Srbiji i svaka peta u Vojvodini koja je namerno prekinula trudnoću imala je najmanje četiri indukovana abortusa u reproduktivnoj istoriji.

⁸⁸ Potts Malcom, Rooks Judith, Holt Bethany Young, "How to Improve Family Planning and Save Lives Using a Stage-of-Life-Approach", *International Family Planning Perspectives*, Volume 24, Number 4, 1998.

Dobrovoljna sterilizacija je najrasprostranjenija metoda kontracepcije u svetu. Procene broja parova sa ženom u reproduktivnom dobu koji su je prihvatili kreću se između stošezdeset i dve stotine miliona. Voljnoj sterilizaciji upadljivo češće pribegavaju žene. Na tubalnu ligitaciju otpada čak preko 70% svih sterilizacija⁸⁹. Takođe, procenjuje se da na sterilizaciju otpada jedna trećina celokupne kontraceptivne prakse. Naime, sterilizacija dominira u strukturi upotrebe kontracepcije i u razvijenim zemljama i u zemljama u razvoju. Tako, svaka treća žena je sterilizovana, a svaki deseti muškarac je podvrgnut vazektomiji u zemljama Trećeg sveta, dok se 17% parova sa ženom u reproduktivnom dobu života u razvijenim zemljama oslanja na ovaj kontraceptivni metod⁹⁰.

U poslednjoj deceniji broj sterilisanih žena i muškaraca je naglo porastao. U literaturi se navode kao najčešći razlozi sve šireg opredeljenja za ovu metodu napredak u hirurškoj tehnici, promene u zakonskoj regulativi, povećan broj servisa, smanjenje troškova, bolja informisanost stanovništva o prednostima ovog kontraceptivnog metoda, kao i promene u stavovima lekara prema sterilizaciji.

Što se tiče pravne regulative sterilizacije, ne mali broj zemalja je dao prednost ovom obliku kontrole rađanja nad abortusom. Sterilizacija je postala i važna mera programa za planiranje porodice u mnogim zemljama. U nerazvijenim zemljama ona se forsira kao mera politike čiji je cilj smanjenje rađanja, a u razvijenim delovima sveta je ovaj kontraceptivni metod prihvaćen zbog svoje efikasnosti i neškodljivosti.

Suprotno generalnom trendu sve veće raširenosti ove metode u svetu, u Srbiji nema osnovnog preduslova za prihvatanje ovog vida kontracepcije. Pravna regulativa sterilizacije kao kontraceptivne metode ne postoji, mada je pravno određenje prema prekidu trudnoće u osnovi krajnje liberalno. Teško je reći zašto je to tako. Čini se da je pitanje sterilizacije poprimilo političke i nacionalne elemente. Na niskonatalitetnom području se strahuje da bi uvođenje sterilizacije doprinelo daljem padu feriliteta stanovništva, dok u neodobravanju ovog vida kontracepcije na visokonatalitetnom području leži strah da se neće poštovati najvažniji elemenat dobrovoljne sterilizacije, pravo čoveka da slobodno i potpuno informisan bira ovaj metod. Istraživanje koje je sprovedeno s ciljem otkrivanja uzroka velikog broja abortusa u centralnoj Srbiji je, međutim, pokazalo da postoji spremnost prihvatanja sterilizacije od ne malog broja žena. Čak 30,8% anketiranih žena koje namerno prekidaju trudnoću bi prihvatilo sterilizaciju. žene sa većim brojem abortusa u reproduktivnoj istoriji imaju u većoj meri pozitivan stav prema ovom pitanju (34,6% sa četiri i više abortusa prema 28,0% do jednog prekida trudnoće)⁹¹.

Žene koje ne prihvataju sterilizaciju su u pomenutom istraživanju obrazlagale svoj stav. Strah dominira u većini razmišljanja. I to strah od moguće smrti dece, strah od operacije, strah od definitivnog gubljenja ženskog identiteta, strah od gubitka seksualne privlačnosti, kao i strah od definitivne vezanosti za muža. Otuda bi prava informacija o sterilizaciji kao kontraceptivnoj metodi koja bi uključila odgovor na niz pitanja, kao što su jednostavnost intervencije ili posledice po hormonski status, razbila mnoge predrasude i strahove. Važno je naglasiti da nisu

⁸⁹ Rosenfield A., "Modern Contraception", *Contraception and Family Planning*, United Nations, New York, 1993.

⁹⁰ Mary Beth Weinberger "Recent Trends in Contraceptive Behavior", *Contraception and Family Planning*, United Nations, New York, 1993.

⁹¹ Rašević Mirjana, *Ka razumevanju abortusa u Srbiji*, Centar za demografska istraživanja Instituta društvenih nauka, Beograd, 1993.

registrovani pronatalistički razlozi kao objašnjenje neprihvatanja sterilizacije kao definitivne metode kontracepcije na individualnom nivou.

Sterilizacija je u ogromnoj većini država legalizovana kao kontraceptivna metoda pod određenim uslovima. Ako se izuzmu ekstremni slučajevi socijalno-medicinske prirode, starost žene i broj žive dece su najčešći ograničavajući faktori za voljnu sterilizaciju.

Šesto, pravna regulativa vezana za nove reproduktivne tehnologije je, takođe, nužna. Ona treba da razreši niz pitanja različite prirode. Od moralnih i zdravstvenih, preko tehničkih i organizacionih, do pitanja finansijske prirode. Finansijski momenat je svakako značajan. Najmoćnija u pogledu širine preduslova i uspešnosti je in vitro fertilizacija. IVF je skupa intervencija i otuda je uglavnom iskustvo parova visokog socio-ekonomskog statusa i najrazvijenijih zemalja. U poslednje vreme u javnosti se u sve većoj meri insistira na delimičnoj ili potpunoj participaciji države u finansiranju lečenja steriliteta. To je svakako otvoreno pitanje koje treba da se razreši. Međutim, važno je istaći da ne treba očekivati značajne direktne demografske efekte i u slučaju da se donese odluka o besplatnoj zdravstvenoj zaštiti u ovoj oblasti. Indirektni efekti u smislu još jednog elementa bitnog za formiranje pozitivne populacione klime bi se ostvarili, ali je svakako otvoreno pitanje koliko bi takav odgovor bio realan. I pored utvrđivanja zakonske regulative vezane za nove reproduktivne tehnologije, ostaće svakako još niz otvorenih pitanja koja iziskuju individualno razrešenje kao što su priroda i izvornost motiva roditeljstva, gubitak privatnosti i kontrole nad intimnom sferom, nametanje drugom biću da bude drugačije od okoline i slično.

Pregled predloženih mera u domenu zdravstva sadržao bi sledeće:

- definisati zdravstvenu zaštitu majke i deteta i planiranje porodice kao podsistem sa namenski određenim sredstvima za finansiranje programa iz ovih oblasti
- sagledati nesusretne potrebe
- usvojiti šemu savetovališta u domovima zdravlja koja bi sadržala savetovališta za decu pretškolskog uzrasta; savetovališta za decu školskog uzrasta, savetovališta za osobe koje nisu seksualno aktivne; savetovališta za osobe koje su seksualno aktivne, nemaju decu i ne žele da ih imaju; savetovališta za žene u fazi materinstva (trudne žene, žene koje planiraju trudnoću, one koje imaju decu i žele još da rađaju; i savetovališta za žene koje se nalaze u plodnom periodu života ali ne žele više da rađaju
- formirati odbore savetovališta, u kojima bi, kao i među zaposlenima u savetovalištim a i među menadžmentom, u većoj meri trebale da budu zastupljene žene.
- izradati pravnu regulativu sterilizacije kao kontraceptivne metode
- izraditi pravnu regulativu vezanu za nove reproduktivne tehnologije.

Mere u oblasti obrazovanja

Obrazovanje, kako opšte, tako i specifično, vezano za demografske procese i elemente od značaja za reproduktivno ponašanje, od izuzetne je važnosti za razumevanje populacionih fenomena i za kreiranje mera populacione politike.

Širenje obrazovanja i podizanje opšteg obrazovnog nivoa stanovništva smatra se jednim od najvažnijih neekonomskih determinati koje utiču na sniženje fertiliteta. Obrazovanje utiče na način razmišljanja, podstiče individualizam, povećava sposobnosti prihvatanja poruka iz šireg okruženja, ali i kritičnost u procenjivanju informacija, omogućava nove forme komunikacije, mišljenja i samoprocenjivanja, promovise autonomne pravce delovanja umesto pasivnog

prihvatanja tradicije i oslanjanje na autoritete. Kvalitetno i savremeno obrazovanje je ključno za stvaranje osećaja odgovornosti i za svest o sopstvenim pravima. Otuda obrazovanje najčešće podrazumeva raskid sa tradicionalnim verovanjima i običajima, uključiv i ona koji se tiču rađanja. Istovremeno se javljaju i saznanja o novim životnim mogućnostima, veće mogućnosti za zapošljavanje, veće ambicije i na individualnom nivou i u odnosu na potomstvo⁹².

Prema evropskom iskustvu, jedini faktor koji se uvek menjao simultano sa smanjenjem fertiliteta je smanjenje nepismenosti⁹³. Generalno posmatrano, između opšteg nivoa obrazovanja i fertiliteta postoji inverzna povezanost. Intenzitet ove povezanosti, međutim, razlikuje se u pojedinim zemljama, i zavisi kako od nivoa razvijenosti, tako i od kulturnih i drugih neekonomskih varijabli.

Nezavisno od nivoa razvijenosti i demografskih uslova, na rađanje više utiče nivo obrazovanja žena nego muškaraca. Viši nivo obrazovanja povećava sazajne kapacitete žene, povećava kreativnost, pristup novim idejama i spoljnom svetu uopšte, omogućava uključivanje na tržište rada, povećava efikasnost i šanse da ostvare viši socijalni status. Posredno, obrazovanje povećava samopoštovanje i samopouzdanje, omogućava ženama da budu autonomne i da ostvare veći uticaj na svoje neposredno okruženje, posebno u tradicionalnim sredinama, a samim tim i da u većoj meri upravljaju sopstvenim i porodičnim životom, uključujući raspolaganje porodičnim budžetom, odolevanje pritiscima iz okruženja, kao i donošenje odluka, pa i onih koje se tiču rađanja.

Kao rezultat svih ovih promena obrazovanije žene žele manji broj dece, imaju manje izraženu preferenciju u odnosu na mušku decu ili je čak uopšte nemaju, više vremena i pažnje posvećuju deci, insistiraju na kvalitetu deteta, povećavaju se oportunitetni troškovi rađanja, a veliki broj dece prestaje da bude najvažnije merilo i izvor prestiža. Takođe obrazovanije žene manje finansijski zavise od dece u starosti. Prema ekonomskim teorijama različite obrazovne grupe na različit način procenjuju "koristi" i "gubitke" od rađanja dece, te se njihove funkcije korisnosti razlikuju. Za obrazovanije žene deca u manjoj meri predstavljaju jedini smisao života, ispunjenje životnih ciljeva i od manjeg su značaja za održanje braka. Što je nivo obrazovanja viši, manja je verovatnoća da će velika porodica biti visoko zastupljena na skali vrednosti⁹⁴.

Ono što se pri tom mora imati u vidu je činjenica da povećanje nivoa obrazovanja žena ne podrazumeva automatski smanjenje fertiliteta. U uslovima nedovoljnog opšteg nivoa razvijenosti i u ranim fazama demografske tranzicije, povećanje nivoa obrazovanja žena samo neznatno utiče na smanjenje rađanja. U ovakvim uslovima, da bi uticaj bio značajniji potrebno je da se pređe određeni prag, koji se prema empirijskim studijama vezuje za nivo obrazovanja koje se stiče nakon 6 ili 7 godina školovanja. Tek nakon tog praga se uspostavlja jasan i potpuno pravilan inverzan odnos. Na višem nivou razvoja razlike se smanjuju, da bi se, kao danas u pojedinim razvijenim zemljama, sa povećanjem obrazovanja javila čak i direktna povezanost⁹⁵.

⁹² Caroline H. Bledsoe et al. "Introduction" *Critical Perspectives on Schooling and Fertility in the Developing World* National Research Council, National Academy Press Washington D.C. 1999 str. 6.

⁹³ "The Determinants and Consequences of Population Trends" *Un* New York, 1973. str. 88 i 90.

⁹⁴ Judith Blake and Jorge Del Pinal "Educational Attainment and Reproductive Preferences: Theory and Evidence" *Determinants of Fertility Trends: Theories re-examined* IUSSP, Liege, 1982, str. 74.

⁹⁵ Jejeebhoy Sihreen "Woman's Education, Fertility and the Proximate Determinants of Fertility" *United Nations "Population and Women"* New York, 1996. str. 229.

U okviru neposrednih determinanti fertiliteta obrazovanje žena utiče na smanjenje rađanja pre svega preko kasnijeg stupanja u brak i smanjenja mortaliteta odojčadi. Kasnije stupanje u brak prirodan je rezultat dužeg školovanja i većeg broja opcija koje obrazovanje pruža. Pored toga, sa povećanjem obrazovanja često se povećava i interval između stupanja u brak i rađanja prvog deteta⁹⁶, što smanjuje reproduktivni period, pogotovo njegov najplodniji deo i utiče na visinu završnog fertiliteta. Obrazovanije žene, pogotovu one koje su i zaposlene, ranije u toku svog životnog ciklusa prekidaju sa rađanjem.

Mortalitet odojčadi, prema svim raspoloživim podacima, smanjuje se pak i sa najmanjim povećanjem nivoa obrazovanja žena. Ovaj efekat je od posebne važnosti za visokonatalitetne i nerazvijene zemlje, jer smanjenje mortaliteta odojčadi snažno utiče na odluku o rađanju i broju dece. U uslovima visokog mortaliteta odojčadi, žena nastoji da rodi što veći broj dece, kako bi se sa preživlom decom dostigla željenu reproduktivnu normu. Empirijske studije pokazuju da povećanje nivoa obrazovanja žena na smanjenje smrtnosti dece i beba utiče više od mnogih drugih varijabli, kao što su zanimanje i nivo obrazovanja muža, prebivalište i drugo.⁹⁷ Smatra se čak da je u pojedinim zemljama smanjenje mortaliteta odojčadi bio najvažniji kanal preko kojeg je obrazovanje žena uticalo na smanjenje rađanja⁹⁸.

Takođe, neke studije pokazuju da nivo obrazovanja žena čak ne mora nužno da utiče na razlike u željenom broju dece, koliko utiče na njihove mogućnosti da svoje želje i ostvare. Drugim rečima obrazovane žene više koriste metode za planiranje porodice i imaju znatno manji broj neželjenih trudnoća.⁹⁹ Pojedini istraživači otuda smatraju da je osnovno pitanje zašto se obrazovanije žene ponašaju u skladu sa svojim reproduktivnim preferencama, a ne zašto žele da imaju manji broj dece¹⁰⁰.

Analiza stopa kumulativnog fertiliteta za kohortu žena starih 50-54 godine u Centralnoj Srbiji i Vojvodini jasno pokazuje inverzan odnos između rađanja i nivoa obrazovanja u periodu 1961-1991 godine¹⁰¹. Ilustracije radi, 1991. godine odgovarajuće stope za žene bez školske spreme i sa višom i visokom školom iznosile su u Centralnoj Srbiji 2,35 i 1,47, respektivno, dok su u Vojvodini iznosile 2,31 i 1,43. Značajne, pa čak i veće razlike uočavaju se na području Kosova i Metohije na kojem su odgovarajuće stope za žene bez školske spreme iznosile 6,31, a za žene sa visokom i višom školom 1,99.

Rudolf Andorka "Lessons from Studies on Differential Fertility in advanced Societies" Determinants of Fertility Trends: Theories re-examined IUSSP, Liege, 1982, str. 25.

⁹⁶ John Ermish "Impact of Policy Action on the Family and Household" Jnl. Publ. Pol. 6, 3, str. 297-318.

⁹⁷ Caroline H. Bledsoe et al. "Introduction" Critical Perspectives on Schooling and Fertility in the Developing World" National Research Council, National Academy Press Washington D.C. 1999 str. 3.

⁹⁸ Ian Diamond, Margaret Newby and Sarah Varle "female Education and Fertility: Examining the Links" Critical Perspectives on Schooling and Fertility in the Developing World" National Research Council, National Academy Press Washington D.C. 1999 str. 40.

⁹⁹ Jejeebhoy Sihreen "Woman's Education, Fertility and the Proximate Determinants of Fertility" United Nations "Population and Women" New York, 1996. str. 246.

¹⁰⁰ Ian Diamond, Margaret Newby and Sarah Varle "female Education and Fertility: Examining the Links" Critical Perspectives on Schooling and Fertility in the Developing World" National Research Council, National Academy Press Washington D.C. 1999 str. 25.

¹⁰¹ SZS, CDI "Stanovništvo i domaćinstva SR Jugoslavije prema popisu 1991. godine" Stanovništvo 47, str. 83

Opšti nivo obrazovanja spada u one determinate **niskog fertiliteta** čija progresivnost ne ostavlja prostora za delovanje, ili kako to primećuje Paul Demeny: "Roditelji ne mogu biti de-educovani, kao deo pronatalističke populacione politike".¹⁰² Ako međutim govorimo o specifičnim znanjima i mogućnostima obrazovanja da utiču na sistem vrednosti koji nesumnjivo posredno ili neposredno određuje fertilitet onda se obrazovanju mora dati važno mesto i u pronatalističkoj politici.

Na **visokonatalitetnim područjima** podizanje opšteg nivoa obrazovanja i posebno nivoa obrazovanja žena, mora međutim, biti deo populacione politike. Prema popisu 1981. godine na Kosovu i Metohiji gotovo trećina žena je bila nepismena (31,5%), a od ukupnog broja žena 60% je bilo bez školske spreme i sa nepotpunom osnovnom školom. I među mlađim ženama udeo žena sa najnižim nivoom obrazovanja iznosio je između 30 i 40%¹⁰³. U vreme popisa 1991. godine procenjivalo se da je svaka 5 žena na visokonatalitetnom području nepismena¹⁰⁴. Razlike u nivou obrazovanja između muškaraca i žena i značaj koji obrazovanje žena ima za smanjenje rađanja upućuju na potrebu da mere posebno budu usmeren na potpuniji obuhvat osnovnim obrazovanjem ženske dece i obrazovanje odraslih žena.

Tabela 10: Broj i udeo nepismenih žena i žena sa niskim nivoom obrazovanja na Kosovu i Metohiji, 1981.

	Nepismeni	Bez školske spreme	Nepotpuna osnovna škola	Ukupno žensko 15-49	Udeo žena sa niskim nivoom obrazovanja
15-19	4543	12024	13214	81549	30,9
20-24	5417	6429	15587	65444	33,6
25-29	5215	5902	16406	51633	43,2
30-34	6341	7021	17399	43819	55,7
35-39	8501	9254	16306	36656	69,7
40-44	14046	15284	12033	35806	76,3
45-49	19012	20968	6307	31948	85,4
ukupno	63075	76882	97252	346855	50,2

Izvor: Popis stanovništva, domaćinstva i stanova 1981, Bilten 275

Smanjenje fertiliteta na visokonatalitetnim područjima, nije međutim jedini motiv za povećanje opšteg nivoa obrazovanja i posebno nivoa obrazovanja ženskog dela populacije. Povećanje obrazovanja i to obrazovanja za sve, nezavisno od individualnih i porodičnih karakteristika, važan je elemenat poštovanja ljudskih prava i ubrzanja nacionalnog razvoja¹⁰⁵. U okviru razmatranja opšteg nivoa obrazovanja kao determinante fertiliteta treba istaći da troškovi obrazovanja takođe imaju odgovarajuću ulogu. U razvijenim zemljama, posebno onima u kojima su troškovi obrazovanja visoki, a nastojanje da se deci pruži što viši nivo

¹⁰² Paul Demeny "Pronatalist Policies in Low- Fertility Countries: Patterns, Performances, and Prospects", "Below-Replacement Fertility in Industrial Societies – Causes, Consequences, Policies" Population and development Review A supplement to Vol. 12, 1986., str. 347.

¹⁰³ Republički zavod za statistiku "Stanovništvo SR Srbije – Osnovna obeležja za žensko stanovništvo u zemlji staro 15 i više godina" Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 1981. godine, Bilten 275, Beograd 1986., str. 25-32.

¹⁰⁴ Savezni zavod za statistiku "Osnovni skupovi stanovništva u zemlji i inostranstvu" Popis stanovništva, domaćinstava i poljoprivrednih gazdinstava u 1991. godini, knjiga 15, Beograd 1995., str. 369.

¹⁰⁵ UNICEF "Education for ALL?" Regional Monitoring Report No.5, 1998.

obrazovanja priznata društvena vrednost, ovaj faktor je od značaja za veličinu porodice. U manje razvijenim zemljama pak, u kojima troškovi obrazovanja nisu prevaljeni na društvo, oni utiču ili na smanjenje fertiliteta ili češće na isključivanje ženske dece iz obrazovnog procesa. Indikativno je da studije Svetske banke pokazuju da smanjenje troškova obrazovanja nadproporcionalno utiče na povećanje udela ženske dece u školama. Obezbeđenje besplatnih udžbenika u Peruu, na primer, je tri puta povećalo pohađanje škole od strane ženske dece, dok na mušku nije uopšte uticalo¹⁰⁶.

I na visokonatalitetnim i na niskonatalitetnim područjima važan deo populacione politike je **populaciona edukacija** koja zapravo podrazumeva sticanje specifičnih znanja i mogućnost da se preko obrazovanja utiče na sistem vrednosti, koji nesumnjivo posredno ili neposredno određuje fertilitet. Populaciona edukacija treba da obuhvati kako makro nivo, znanja o populacionim fenomenima i činjenicama, tako i mikro nivo, znanja od značaja za individualno ponašanje i porodični život.

Važan deo populacione edukacije mora se odvijati u okviru redovnog obrazovanja. Značaj sticanja znanja o populacionim fenomenima, ali i usvajanje određenog sistema vrednosti proizilazi iz jednostavne činjenice da su i budući društveni lideri i budući roditelji proizvod obrazovnog sistema koji se danas sprovodi u školama¹⁰⁷. Za stvaranje odgovarajućeg sistema vrednosti opšte je prihvaćeno stanovište da se sa edukacijom mora započeti već na nivou osnovnog, pa i predškolskog obrazovanja, s obzirom da se već u tom uzrastu formiraju vrednosni sistem i osnovni životni stavovi. Uključivanje populacione edukacije već na nivou osnovnog obrazovanja od važnosti je i usled potrebe da se njome obuhvate i oni slojevi stanovništva koji neće nastaviti školovanje.

Sadržaj populacione edukacije treba da uključi osnovna demografska znanja, znanja o uzrocima i posledicama brzog populacionog rasta i depopulacije, determinantama fertiliteta, poznavanje fiziologije reprodukcije i znanja o kontroli rađanja, edukaciju o SIDI i drugim seksualno prenosivim bolestima, činjenice i znanja vezana za planiranje porodice. Podjednako je, međutim, važno stvaranje pozitivnih stavova i vrednosnog sistema u pogledu svesnog i odgovornog roditeljstva i koncepta odgovornosti uopšte, idealne veličine porodice, poštovanja tuđih prava, jednakog tretmana žena i muškaraca, razotkrivanje stereotipa u muško-ženskim odnosima, razbijanje predrasuda koja su štetne... Proces obrazovanja pri tom treba da omogući i olakša preispitivanje i sagledavanje sopstvenog vrednosnog sistema i razumevanje vrednosnih stavova drugih.

Za uključivanje populacionih sadržaja u školske programe bazično postoje tri mogućnosti: integracija u okviru odgovarajućih predmeta, odvajanje posebnih poglavlja u okviru odgovarajućih predmeta i uvođenje posebnog predmeta.

U većini zemalja populacioni sadržaji su integrisani u postojeće školsko gradivo i to na način koji gotovo da onemogućava njihovu identifikaciju, uz često izostavljanje najvažnijih i najrelevantnijih tema.¹⁰⁸ Pojedine zemlje uvele su poseban predmet u srednje škole, što se smatra najboljim pristupom i najefikasnijim sa stanovišta obrazovanja profesorskog kadra. Moguće je takođe za pojedine teme, umesto profesora, koristiti timove profesionalaca organizovane od

¹⁰⁶ Helen Ware "Does development lead to greater equality of the sexes?" Population and Women UN, New York, 1996., str. 99.

¹⁰⁷ UNFPA "Reconceptualization of population education" Technical Paper Number 2, 1993., str. 3.

¹⁰⁸ Ibid., str. 21.

strane države ili nevladinih organizacija. Nezavisno od izabranog metoda od izuzetne je važnosti da gradivo bude prilagođeno uzrastu dece i njihovim saznavnim kapacitetima, uz što je moguće veću primenu participativnog metoda.

Da bi bila efikasna populaciona edukacija mora da obuhvati i profesore, roditelje, pa i religiozne i političke lidere. Pored toga, konsultacije i komunikacija sa roditeljima, profesorima i učiteljima, mora se planirati pre nego što se uvede u škole, naročito u delu koji se odnosi na projekte obrazovanja u vezi porodičnog života.¹⁰⁹

Populaciona edukacija odraslih, posebno odraslih žena, radi širenja opštih i specifičnih demografskih znanja mora takođe dobiti odgovarajuće mesto u sistemu mera populacione politike. Potrebu za ovom edukacijom na visokonatalitetnim područjima ubedljivo argumentuju nalazi istraživanja o stavovima i ponašanju žena na Kosovu i Metohiji¹¹⁰. Među ženama koje su anketirane u okviru ovog istraživanja tek je svaka treća upoznata sa tendencijama rasta stanovništva u pokrajini, samo 7,8% ovaj rast ocenjuje kao neprihvatljiv, znanja o modernim kontraceptivnim sredstvima su ograničena i nedovoljna, a izbor metoda kontracepcije najčešće pogrešan. Populaciona edukacija, pogotovu ona koja je vezana za neka specifičnija znanja treba da bude deo obrazovanja odraslih, ali i da se organizuje u bolnicama (na primer za vreme boravka pri porođaju) i svakako u centrima za planiranje porodice.

Stavovi u pogledu mogućnosti da se putem obrazovanja, a i na druge načine deluje na vrednosni sistem na niskonatalitetnim područjima u svetu su uglavnom ili odbačeni ili su negativni. Smatra se da demokratske države nemaju instrumente pomoću kojih bi delovale i da je vrednosni sistem uslovljen složenim društvenim institucionalnim strukturama.¹¹¹ U ovom kontekstu se postavljaju najmanje dva pitanja: odakle pravo da se govori o potrebi promene vrednosnog sistema samo na visokonatalitetnim područjima i sa kojom argumentacijom se može tvrditi da su izuzetno niske reproduktivne norme nedodirljivi ideal koji se kao takav mora zaštititi, odnosno na koji se ne sme uticati nerepresivnim merama? Ovo pogotovu ako se prihvati stav da pronatalistička politika nije dovoljno uspešna jer je promena vrednosnog sistema izvan domašaja politike.¹¹² Iskustva o mogućnosti uticaja na vrednosni sistem u pronatalističkom pogledu međutim vrlo su skromna i najvećom merom su u negativnoj konotaciji sa fašističkim režimima. Kao drugo važno pitanje postavlja se ono koja se tiče društvenog konsenzusa o vrhunskom mestu porodice, porodičnog života i većeg broja dece na skali vrednosti.

Sa druge strane, bez obzira da li prihvatamo stavove da je nerađanje pasivan otpor žene i njen odgovor na sopstveni podređeni položaj¹¹³, ili pak one koji ukazuju da sa prelaskom određenog praga dalja emancipacija i posebno ravnopravnost žena i poboljšanje njenog statusa doprinose rehabilitaciji rađanja, na niskonatalitetnim područjima **obrazovanje koje bi omogućilo ravnopravniji položaj žene u porodici i društvu, ili edukacija o humanizaciji odnosa među**

¹⁰⁹ Developing Information, Education and Communication Strategies for Population Programmes, Technical Paper, Number 1, UNFPA 1993., str.50.

¹¹⁰ Mirjana Rašević, Mina Petrović "Stavovi i ponašanje žena na Kosovu i Metohiji relevantni za populacionu politiku" Stanovništvo 3-4 1998.

¹¹¹ Paul Demeny "Pronatalist policies in Low-Fertility Countries: patterns, Performance and Prospects", Below-replacement Fertility in Industrial Societies - Causes, Consequences, Policies, Population and Development Review, Supplement to Vol. 12 1986., str. 353.

¹¹² Hohn Charlotte "Population issues in Europe" Evolution or Revolution in European Population, European Population Conference, IUSSP, Milano 1995., vol.1., str. 24.

¹¹³ Marina Blagojević "Roditeljstvo i fertilitet - Srbija devedesetih" Institut za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta u Beogradu, 1997.

polovima treba da predstavlja važan deo opšteg obrazovanja. Iako su neki drugi aspekti važni za sprovođenje populacione politike manje prihvatljivi na predškolskom nivou, ovo je zaista elemenat koji se u obrazovne procese može i mora uključiti od najranijeg detinjstva.

Koliko god da je značajno da se izgrade i postoje institucije koje će omogućiti usklađivanje porodičnih i profesionalnih obaveza, toliko je važno obezbediti i da u porodici deo odgovornosti i brige preuzme muškarac. Noseći predstave iz sopstvenih porodica koje su danas na niskonatalitetnim područjima u Srbiji, dobrim delom još uvek tradicionalne u ovom pogledu, deca neće moći, bez odgovarajućih obrazovnih inputa, da stvore drugačije odnose u sopstvenim porodicama. Sva istraživanja koja su poslednjih godina iz ove oblasti sprovedena u Srbiji¹¹⁴ pokazuju da dominantan teret u porodici nosi majka i da očevi u većoj meri učestvuju pre svega u nadziranju dece i u igri i zabavi. Anketirane žene smatraju da je veće učešće muškarca važan faktor smanjenja tereta porodičnih obaveza, a jasno je da ni društvo ni država na to ne mogu primorati očeve. Jedino ostaje nada da se obrazovnim sistemom utiče na mlade, kako bi u narednim naraštajima ravnomerniji raspored obaveza i odgovornosti manje uticao na smanjenje rađanja.

Pored edukacije koja bi uključila komponentu ravnopravnosti, edukacija o braku i bračnim odnosima, kao i jačanje i promovisanje savetovanišne mreže u ovom domenu od velikog je značaja za održanje braka kao univerzalne pojave na našim prostorima. Trendovi i u razvijenim zemljama i u zemljama u tranziciji pokazuju *****

Za visokonatalitetna područja uključivanje elemenata ravnopravnosti polova i humanizacije odnosa u porodici ima još veći značaj, imajući u vidu neadekvatan položaj žene i njenu podređenost u mnogim značajnim aspektima porodičnog života. Kao što je već navedeno pojedina istraživanja, pogotovu anketa o fertilitetu početkom sedamdesetih godina, su pokazala da su reproduktivne norme žena na ovim područjima niže od realizovanih. S druge strane i na osnovu empirijskih i na osnovu teorijskih znanja može se tvrditi da je neemancipovanost i neravnopravnost žena pogotovu u muslimanskim kulturama značajan faktor visokog fertiliteta. Edukacija koja bi omogućila formiranje svesti o ravnopravnosti najpre devojčica, a zatim i odraslih žena uticala bi svakako na povećanje njihovog uticaja na odluku o rađanju, a samim tim i na reproduktivno ponašanje u skladu sa nižim normama koje su ispoljene još u ranijim generacijama žena.

Kompleks mera u domenu obrazovanja mora da obuhvati i stvaranje adekvatnog stručnog potencijala. Demografski sadržaji i odgovarajuća nastava demografije na **univerzitetkom nivou**, zajedno sa položajem demografije kao naučne discipline, preduslov su ne samo za razumevanje demografskih problema već i za delovanje društva u svim oblastima populacione politike. Sudeći prema međunarodnim iskustvima “izučavanje demografije kao samostalne naučne discipline, sa mogućnošću sticanja fakultetske diplome profesionalnog demografa, veoma je zapostavljeno”.¹¹⁵ Na nivou posleiplomskih i doktorskih studija stanje je nešto povoljnije. Obrazovanje i stvaranje stručnjaka neminovno je povezano sa statusom discipline u celini, da bi formirani potencijali mogli da budu i iskorišćeni i stavljeni u funkciju napretka demografske nauke i znanja.

¹¹⁴ Već citirano istraživanje Marine Blagojević; istraživanje o položaju žena UNICEF 1997. godine

¹¹⁵ M. Rašević, M. Petrović ”Iskustva populacione politike u svetu” Univerzitet u Beogradu, Institut društvenih nauka, Centar za demografska istraživanja, Beograd, 199 str.105.

U pogledu nastave demografije situacija je i u Srbiji je veoma slična, iako su na ovom planu načinjeni određeni pomaci. S obzirom na vrlo ograničene kapacitete u pogledu broja stručnjaka iz oblasti demografije, međutim, postavlja se pitanje da li bi veći efekat imala izvesna racionalizacija postdiplomskih programa koji se sada odvija u okviru Ekonomskog fakulteta i Centra za multidisciplinarnu studiju, a ove školske godine predviđeno je započinjanje i kursa u okviru redovnih studija na Geografskom fakultetu. Takođe, je potrebno razmotriti da li bi veći efekat mogao da se postigne uvođenjem odgovarajućih sadržaja u poslediplomsku nastavu u okviru kurseva koji nisu nužno demografski (ekonomske posledice dualnog demografskog razvoja na ekonomskom fakultetu, aspekti planiranja porodice na medicini i sl). Na taj način bi se takođe širila svest i znanja o demografskim problemima i izvan najužeg kruga stručnjaka iz oblasti demografije, među stručnjacima iz drugih oblasti. Da bi se međutim to ostvarilo potrebno je "negovati" disciplinu i institucije koje se bave demografijom, vezati što širi krug istraživača različitih profila za demografiju i sprečiti napuštanje ove oblasti zarad atraktivnijih i "komercijalnijih" tema. Sprečavanje, naravno, ne podrazumeva restriktivne, već stimulativne mere (ulaganje u projekte, stalne ankete i istraživanja).

U skladu sa iznetim saznanjima neposredni pravci akcije u oblasti obrazovanja trebali bi da obuhvate:

- potpuniji obuhvat ženske dece osnovnim obrazovanjem
- povećanje aktivnosti na planu obrazovanja odraslih žena, naročito na visokonatalitetnim područjima
- nastavak aktivnosti edukacije edukatora iz oblasti populacione edukacije
- veći naglasak u edukaciji edukatora na pitanjima iz oblasti humanih odnosa među polovima
- eliminisanje stereotipa vezanih za ulogu žena, pre svega iz udžbenika
- uključivanje religioznih lidera u pripremu populacione edukacije
- preispitivanje gradiva u programima i udžbenicima koji tretiraju relevantnu materiju
- u srednjim školama uvođenje posebnih poglavlja u odgovarajućim predmetima koji se tiču relevantnih tema, uz posebno insistiranje na jasnom kontinuitetu gradiva iz godine u godinu
- uvođenje posebnog predmeta populacione edukacije u IV godini srednje škole
- osnivanje komisije koja bi vodila populacionu edukaciju i koja bi odredila grupu za formulisanje sadržaja i preispitivanje konkretnih materijala koji se koriste za edukaciju, uz uključivanje stručnjaka iz oblasti demografije
- veće uključivanje psihologa u osnovnim školama koji bi obradili teme od važnosti za populacionu edukaciju, posebno ravnopravnost polova i humanizaciju odnosa u porodici, kroz posebne vidove nastave, pre svega participativne, kroz razgovor sa učenicima, na nivou odgovarajućem za određeni uzrast
- bolja i potpunija organizacija bračnih i predbračnih savetovališta
- primena mere i aktivnosti predviđenih programom za planiranje porodice
- preispitivanje i racionalizacija poslediplomske nastave
- uvođenje relevantnih demografskih tema u druge nastavne predmete na poslediplomskim studijama
- posebna i kontinuirana podrška Centru za demografska istraživanja

Stambena i kreditna oblast

Za mnoge pojedince je stvaranje materijalnih uslova za porodični život presudan činilac pri odlučivanju o porodu. Najbolje bi bilo da pojedinci već u trenutku donošenja odluke raspolazu svime što je potrebno za život u porodici i normalno podizanje dece, ali i povoljna

očekivanja o razrešenju egzistencijalnih problema mogu u značajnoj meri kompenzovati trenutno nepovoljno stanje. Ukoliko parovi očekuju, sa značajnom verovatnoćom, da će u bližoj budućnosti uspeti da zarađuju dovoljno za život i da, sami ili uz pomoć države, reše ostale egzistencijalne potrebe (stan i ostalo), tada će se lakše opredeliti za rađanje dece.

U skladu s tim, država može da podstakne rađanje ukoliko različitim finansijskim instrumentima potpomogne pojedincima u stvaranju osnovnih pretpostavki za porodičan život, kao što su produktivno zaposlenje, stambeni prostor, oprema za decu i domaćinstvo i slično. Neka inostrana iskustva pokazuju da je rast fertiliteta bio neposredna poledica državne intervencije na ovom planu. Tako je, na primer, u istočnoj Nemačkoj država svojevremeno podstakla rađanje dajući vrlo povoljne zajmove prilikom sklapanja braka, čime je stvarala povoljne uslove za porodičan život.

Stambeni problem je, uz redovno zaposlenje koje donosi dovoljne prihode, najvažniji ekonomski preduslov za stvaranje porodice i normalnog porodičnog života, uključujući i rađanje i podizanje dece. Moguće je, svakako, podizati decu i živeti sa roditeljima ili u skupo plaćenom iznajmljenom stanu, kao što već decenijama čine mnogi mladi u našoj zemlji, ali je sasvim prirodno to što određen broj mladih ljudi odlaže stupanje u brak i rađanje dece do stvaranja normalnih uslova za život. A odlaganje ovih odluka često se pretvara u konačan čin koji donosi manji broj dece od željenog broja, sa nepovoljnim posledicama po ukupan fertilitet.

Tokom prethodnih decenija socijalističkog sistema stanovi su značajnim delom građeni na kolektivnan način finansiranjem od strane preduzeća ili institucije u kojoj je pojedinac bio zaposlen. Sistem raspodele stanova bio je vezan za broj dece u porodici, iz socijalnih razloga, što je bilo podsticajno za rađanje. Jer, svaki zaposleni je mogao da računa da će broj dece bitno uticati na njegovo mesto na rang listi za stanove i na verovatnoću da reši svoj stambeni problem (ukoliko ima stanova).

Sa promenama privrednog sistema tokom poslednje decenije promenjen je i sistem rešavanja stambenih problema u tom smislu što je sada svakom pojedincu ostavljena briga oko finansiranja sopstvenog stana ili kuće. Stoga više ne postoji mogućnost za podsticanje rađanja kroz "kriterijume" kakvi su postojali ranije. Pored toga, zbog dugotrajne ekonomske krize kupovna moć stanovništva je bitno opala, tako da je i stambena izgradnja u gradovima radikalno smanjena.

U novim privredno-sistemskim okolnostima država ipak poseduje određene mogućnosti za potpomaganje mladim ljudima da reše stambeno pitanje u cilju podsticanja rađanja.

Prvo, država može, načelno posmatrano, da kreditira stambenu izgradnju porodica sa više dece na niskonatalitetnim područjima, što bi bila veoma važna mera populacione politike. Tako bi se moglo propisati da će svaka porodica sa troje ili četvoro dece dobiti od države, a posredstvom bankarskog sistema, kredit za izgradnju stana (kuće) ili za potrebno proširenje postojećeg stambenog prostora.

Nedostatak ove mere u našim prilikama je njena nerealnost, jer siromaštvo zemlje onemogućuje šire kreditiranje stambene izgradnje, a posebno iz državnih izvora. Jer, izdvajanje 20, 50 ili 100 hiljada DEM za jednu porodicu je izuzetno veliki teret za državu, koji ona ne može da podnese, a posebno u trenutnoj situaciji i godinama koje slede. Čak i kada bi se novac mogao pribaviti, ostaje pitanje racionalnosti politike koja predviđa izuzetno

visoka izdvajanja za mali broj dece. Drugim rečima, “kupovina” te dece bi bila izuzetno skupa (par desetina hiljada DEM za jedno dete), a bez obzira na vraćanje novca tokom sledećih decenija, pošto bi inicijalna ulaganja bila velika.¹¹⁶

Drugo, moguće je da država beneficira stambene kredite koje odobrava neko drugi, na primer banka ili preduzeće u kome su zaposleni roditelji. U stručnoj javnosti pominje se ideja beskamratnog kreditiranja stambene izgradnje, gde bi država na sebe preuzela obaveze porodice po kamatama. Drugim rečima, porodica sa određenim brojem dece vraćala bi zajmodavcu glavnicu, a država bi plaćala kamatu.

I ova mera bi bila podsticajna za rađanje, i to znatno više nego što na prvi pogled izgleda (sudeći po finansijskim efektima). Pogledajmo jednu kalkulaciju: ukoliko kredit za stan (kuću) iznosi 50 hiljada DEM, kamatna stopa 5% godišnje i rok otplate 30 godina, tada će država u vidu plaćanja kamate subvencionisati porodicu sa decom čak u visini od 47 hiljada DEM. Znači, država bi, u cilju podsticanja rađanja, u ovom slučaju otplatila oko jedne polovine stambenog kredita, što je izuzetno visoko ulaganje po jednom detetu. Čak i kada bi država finansirala samo jedan deo kamatne stope – na primer, 2% od 5% - trošak bi bio vrlo visok: oko 19 hiljada DEM.

Treće, u vreme oskudice finansijskih sredstava, država može da podstiče rađanje koristeći neaktivnu imovinu u sopstvenoj svojini.

Na niskonatalitetnom području država tako može da propiše da porodica sa određenim brojem dece (na primer, troje) ima pravo na besplatan plac za podizanje stambene zgrade u sopstvenoj režiji. Pravo na ovaj vid pomoći imale bi porodice koje dobiju treće dete najmanje jednu godinu po stupanju na snagu ove odredbe. Svrha ovoga rešenja je da se podstakne buduće rađanje, a ne da se pomogne onima koji već imaju troje ili više dece, što bi dovelo do smanjenja broj zahteva i angažovanja zemljišnog fonda. Na taj način bi bila pružena značajna pomoć porodicama sa decom, odnosno budućim roditeljima u planiranju porodičnog života i poroda.

Predložena mera je podsticajna za rađanje, a državu malo košta, jer je fond gradskog građevinskog zemljišta u svim gradovima u Srbiji znatno veći od tekućih potreba. Pogodno je i to što je gradsko građevinsko zemljištvo svojina Republike Srbije, tako da je moguće jedinstvenim republičkim zakonom urediti ovu meru populacione politike.

Finansijski efekat ove mere bio bi relativno značajan za porodicu, mada ni blizu toliko koliko bi to bili pomenuti kreditni aranžmani. Jer, vrednost jednog placa od 5 ari u periferijskim naseljima kreće se do nekoliko hiljada DEM, a zavisno od grada i lokacije placa. Sa druge strane, država bi izgubila jedan deo svojih prihoda od ustupanja građevinskog zemljišta, ali ne u punom iznosu poklona pošto se jedan broj porodica koje steknu pravo na besplatan plac ne bi upustio u podizanje kuće bez ovog poklona.

Ostaje pitanje da li da se porodici kojoj je poklonjen plac besplatno obezbedi i uređenje gradskog zemljišta, odnosno da joj se otpišu troškovi podizanja kompletne infrastrukture (vodovod, kanalizacija, električna energija, putevi, rušenje starih objekata i slično). Zbog

¹¹⁶ Ovde ne uzimamo u obzir mogućnost erozije vrednosti vraćenog kredita kroz inflaciono obezvređenje, koje je uobičajeno u našoj zemlji.

značajne visine, verovatno je da država ne može podneti ove troškove, te ih je stoga potrebno prebaciti na korisnika, tj. na porodicu.

Kreditni aranžmani, kao podsticaj rađanju, imaju tu vrlinu što ne predstavljaju bespovratno davanje države porodici, već tokom vremena dolazi do povraćaja sredstava, iz kojih je moguće finansirati nove kredite. Na taj način je moguće jednom određenom sumom novca puno puta odobriti kredit i podsticati rađanje.

Kreditiranje, sa druge strane, obično zahteva značajna sredstva i njihovo dugotrajno vezivanje za jednog korisnika da bi bilo podsticajno. Tako jedan kredit skromnog iznosa dat na kratak rok ne bi dao dobre rezultate, jer bi i korist, osim u izuzetnim slučajevima, bila nedovoljno atraktivna za korisnike.

O stambenim kreditima i visokim finansijskim troškovima koje bi država trebalo da snosi već je bilo reči. Pomenimo još dve mogućnosti: kreditiranje pokretanja posla (samozapošljavanje) i kreditiranje nabavke opreme za novorođene bebe.

U mnogim zemljama vodi se aktivna politika zapošljavanja, kako bi se prevazišle frikcije tržišta radne snage i podstaklo zapošljavanje nezaposlenih radnika. I u Srbiji se u okviru Zavoda za tržište rada odobravaju krediti za otvaranje privatnih radnji i za zapošljavanje tehnološkog viška u drugim preduzećima. Međutim, ove mere nisu pogodne za vođenje populacione politike, jer su, po svom karakteru, vanredne, tj. primenjuju se u posebnim okolnostima gubitka posla ili onda kada je radnik proglašen tehnološkim viškom, tako da ne mogu delovati veoma podsticajno na rađanje. Drugim rečima, pojedinac, kada odlučuje o porodu, ima u vidu dugoročne i stabilne okolnosti i ne povodi se za vanrednim, sporadičnim prilikama, tako da ni mera koja je usmerena na događaj za koji velika većina pojedinaca ne veruje da će im se dogoditi ne može delovati podsticajno na rađanje.

Kada se iznenada nađe u situaciji nezaposlenosti ili bude proglašen tehnološkim viškom, pojedinac neće, i pored eventualne prednosti koju bi mu država dala u oblasti zapošljavanja, razmišljati o porodu, već o tome kako da na najbolji način reši svoje egzistencijalne probleme. Stoga bi se favorizovanje kandidata za kredite za samozapošljavanje po kriterijumu broja dece pretvorilo u potpomaganje postojeće dece, a ne u podsticaj rađanju nove, tako da ova mera pripada korpusu socijalne, a ne populacione politike.

Kreditiranje nabavke opreme za novorođenu decu predstavlja meru populacione politike kod koje država izdvaja sredstva za kupovinu potrepština za novorođenu decu (krevetić, kolica, odeća, obuća, sredstva higijene i slično), a koja se porodicama odobravaju na kredit. Pošto bi ova sredstva u izvesnoj meri olakšala podizanje dece prebacivanjem troškova koje porodica ima u budućnost, to bi pomenuta mera imala izvesno podsticajno dejstvo na rađanje. Međutim, ono ne bi bilo značajno jer obaveza vraćanja kredita u relativno kratkom roku smanjuje atraktivnost ove mere, a time i njenu podsticajnost.

Kreditiranje nabavke opreme je mera koja je srodna sada važećoj jednokratnoj pomoći prilikom rođenja (o kojoj je bilo reči u odeljku o dečjoj zaštiti) i to manje podsticajna mera, te se stoga ne preporučuje. Svakako, prednost ove mere je mogućnost da se u dužem roku sa datim državnim sredstvima finansira veći broj porodica i dece, ali joj je to istovremeno i nedostatak, jer smanjuje zainteresovanost potencijalnih roditelja. Dodatna teškoća sa kreditiranjem je veliki administrativni rad, proistekao iz obaveze praćenja stanja i naplate svakog pojedinačnog kredita, kao i verovatne neurednosti otplate od strane većeg broja korisnika, što bi dodatno opteretilo ionako nevelike administrativne kapacitete.

Oblast kredita, kao i kreditiranja stambene izgradnje, ne predstavlja u preovlađujućim okolnostima područje na kome bi populaciona politika bila efikasna u potrebnoj meri. Ili su sredstva po jednom detetu previsoka, ili je podsticajnost mera nedovoljna. Poseban i značajan problem predstavlja nedostatak bankarskog i državnog kapitala iz koga bi se vršilo kreditiranje. Stoga se populaciona politika u srednjem roku mora okrenuti drugim instrumentima. Tek u dužem roku, posle više godina, biće opravdano preispitivanje mogućnosti korišćenja kreditnih politika kao instrumenata populacione politike.

Informacije i komunikacija

Informacije su jedno od možda najznačajnijih i najmoćnijih sredstava pomoću kojih se otvaraju nove perspektive i stvaraju mogućnosti za korišćenje određenih prava, ali i za preuzimanje odgovornosti. Značaj informisanja i komunikacija za populacionu politiku je dvojak. Najpre informisanje i komunikacije spadaju u grupu mera populacione politike kojima se može delovati na svest ljudi, bez čije se promene ne mogu očekivati veći efekti, naročito u domenu povećanja/smanjenja reproduktivnih normi. S druge strane i najbolje formulisane mere neće biti uspešne ako krajnji korisnici nisu precizno upoznati sa njihovim sadržajem i smislom.

Delovanje na svest, kako na individualnu tako i na društvenu, je izuzetno kompleksno i zahteva multidisciplinarnost, harmonizaciju i senzitivnost u pristupu. Informisanje i uspostavljanje komunikacije predstavljaju samo jedan segment mogućeg delovanja na svest ljudi, na njihove etičke norme i vrednosni sistem, na razumevanje posledica individualnog ponašanja na opšte društvenom nivou, na potrebu da se deluje na makro nivou i na potrebu da se promene ponašanje i stavovi na mikro nivou. U ovom kontekstu posebno treba naglasiti neophodnost da se informisanje i uspostavljanje komunikacije samo uslovno mogu razmatrati u okviru posebne teme, a da se suštinski oni ne mogu potpuno odvojiti od drugih oblasti intervencije, a pogotovu ne od obrazovanja. Najtešnja povezanost između informisanja, komunikacije i obrazovanja, naročito onog dela obrazovanja koji se odvija kroz neformalne kanale otuda se podrazumeva i u okviru razmatranja koje sledi.

Prihvatajući ovakav pristup, prema međunarodnim definicijama usvojenim u dokumentima Fonda za stanovništvo Ujedinjenih nacija (UNFPA)¹¹⁷ pod **informisanjem** se podrazumeva prikupljanje i širenje opštih i posebnih informacija, činjenica i tema od značaja za stvaranje svesti o demografskoj situaciji i populacionoj politici koja se sprovodi u zemlji, u javnom mnjenju, ali i među onima koji formulišu politiku i upravljaju državom, kao i među najistaknutijim i najuglednijim pojedincima u društvu. Ono može da uključi aktivnosti javnog informisanja, radi podsticanja neophodnih promena u politici, upravljanju i alokaciji resursa. **Komunikacija** je planski proces usmeren na motivisanje ljudi da prihvate nove stavove i ponašanje ili da koriste već postojeće usluge. Komunikacija se bazira na interesima, uočenim potrebama, ubeđenjima i postojećem načinu ponašanja pojedinaca; ona promovise dijalog - dvosmernu komunikaciju, povratne (feedback) informacije i razumevanje između različitih učesnika u procesu. Ovaj proces je najefikasniji kada uključuje stratešku kombinaciju mas-medija i neposredne komunikacije, potpomognute štampanim medijima i drugim pomoćnim audio-vizuelnim sredstvima.

¹¹⁷ Programme Review and Strategy Development Guidelines, UNFPA, New York, 1992.

Formulisanje informacione i komunikacione strategije populacione politike od izuzetnog je značaja za motivaciju, promenu ponašanja i stavova svih aktera u društvu. Iako se ova strategija mora neminovno usklađivati sa obrazovnom, a često sa njom čini i neraskidivu celinu, u pojedinim slučajevima kako zbog potrebne brzine prenošenja poruka, specifičnosti ciljne grupe, tako i za određenu vrstu informacija obrazovni proces nije pogodan i primeren.

Informaciona i komunikaciona strategija moraju biti usmereni na:

- sam vrh političkog odlučivanja
- celokupno javno mnjenje
- posebne grupe stanovništva, kao na primer na žene u reproduktivnom periodu
- grupe koje su potencijalni protivnici populacione politike
- uticajne pojedince na lokalnom nivou
- nosioce pojedinih uloga/funkcija u porodici
- urednike i novinare
- profesionalce iz različitih oblasti

U zavisnosti od konkretne vrste/dela politike, odnosno mera o kojima treba preneti određene informacije ili uspostaviti komunikaciju, strategija treba da bude u većoj ili manjoj meri orijetisana na sve nabrojane aktore ili na samo neke od njih. Za uspeh strategije od posebnog je značaja da se za svaku pojedinačnu vrstu informacija utvrdi “primarna” ciljna grupa, kao grupa kojoj su poruke direktno upućene i čiji se stav i ponašanje žele promeniti, a zatim i “sekundarna”, koja zapravo uglavnom obuhvata sve nabrojane aktore, od kojih se očekuje da dodatno utiču na primarnu grupu.

Primarnu grupu je potrebno što uže definisati da bi poruke bile što efikasnije. Tako na primer za širenje informacija o davanju povlastica za nezaposlene majke primarna grupa su ne sve žene u reproduktivnom dobu, već udate žene stare između 20-29 godina koje žive u gradovima. U zavisnosti od vrste kontracepcije koja se promovira primarna grupa mogu biti sasvim mlade žene, starije žene ili sve žene nakon rođenja prvog deteta. Za obaveštenja o pojedinim pravima roditelja primarna grupa mogu biti parovi koji po prvi put stupaju u brak. Izbor i utvrđivanje primarne grupe zatim utiče i na vrstu komunikacija i mesto na kojemu se vrši distribucija informacija – u datim primerima to su gradski zavod za tržište rada, škola, bolnica, opština.

Obraćanje sekundarnoj grupi je često zanemareno u formulisanju informacione i komunikacione strategije. Tako na primer, povećanje političke podrške na najvišem nivou mora biti cilj strategije ne samo zato što poruke iz političkog vrha potencijalno mogu imati velikog uticaja, već iz prostog razloga što je to mesto gde se odlučuje o alokaciji resursa i prioritetima u zemlji. Smanjenje otpora oponenta populacione politike utoliko je značajnije što je njihov uticaj veći, bez obzira da li su ove grupe feminističke, religiozne ili ekstremno liberalne orijentacije. Obraćanje nosiocima pojedinih uloga u porodici, kao što je svekrva na primer, u tradicionalnim sredinama može imati veće efekte nego poruke primarnoj grupi, pogotovu ako nisu usmerene na direktnu promenu stavova, već na argumentovano pobijanje nekih narodnih verovanja (kao što su na primer verovanja da žena ne može da ostane u drugom stanju dok doji, da pilula može da izazove sterilitet, da su muška deca važnija..). U slučaju kada su mladi primarna grupa kojoj se prenosi određena poruka i daju informacije, obraćanje roditeljima kao sekundarnoj grupi može biti od krucijalne važnosti za uspeh strategije. Takođe, pridobijanje lokalnih lidera, uticajnih pojedinaca, religioznih lidera u pojedinim slučajevima mogu biti odlučujući za uspešnost politike. Značaj informacija i odgovarajuće komunikacije za sve ove grupe je veliki, jer su to mahom grupe na koje se ne može delovati edukacijom u klasičnijem smislu te reči. Izazov je, međutim formulirati informacije i iznaći odgovarajuće načine za njihovu distribuciju i za

uspostavljanje komunikacije imajući u vidu specifičnosti “publike”, različite mogućnosti poimanja problema, posebnu vrstu argumentacije koja se mora koristiti i sl.

Da bi se postigao cilj informaciona i komunikaciona strategija i generalna i specifična mora sadržati i formulisati:¹¹⁸

- neposredni cilj
- izbor i rangiranje grupa kojima se obraća
- promenu u informisanosti, ponašanju ili stavovima koji se očekuju
- faktore koji mogu olakšati ili otežati očekivane promene
- vrstu informacione/komunikacione aktivnosti
- osnovne poruke
- kombinaciju komunikacionih kanala
- organizacionu i upravljačku strategiju
- potrebna ulaganja
- vreme
- merenje efekata, kad god je to moguće

Poruke koje mogu da se upute putem medija i drugih oblika informisanja su brojne i tematski spadaju u različite oblasti. To su najpre:

- opšte demografske teme kao što su na primer demografska situacija u zemlji, odnos između rasta stanovništva i ekonomskog razvoja, posledice i uzroci, dugoročne tendencije
- demografska situacija u pojedinim regionima/opštinama
- pitanja od značaja za status žene, jednakost između polova
- reproduktivno zdravlje žene i promocija centara za planiranje porodice
- brak, porodica, porodični odnosi, odgovorno roditeljstvo
- mladi i seksualnost
- promocija i informacije o pojedinim merama populacione politike

U okviru ovako široko formulisanih tema za efikasnu komunikaciju potrebno je da poruke budu fokusirane, na kritična pitanja, na ciljne grupe, uz izbegavanje generalnih informacija koje su već opšte poznate ili obraćanje onima koji su već upoznati sa problemom i već su prihvatili određeno ponašanje. Ako se kroz ankete i druga ispitivanja javnog mnjenja, ocenjuje da je na primer postignuta svest o demografskoj situaciji na niskonatalitetnim područjima, onda je strategiju obraćanja primarnoj grupi potrebno formulisati u pravcu pružanja specifičnijih informacija.

Slanje poruka i dostavljanje informacija vezanih za populacionu politiku ne sme biti **jednokratno**, već treba da predstavlja kontinuirani proces.

Poruke i informacije bi trebalo što više vezati za **lokalni nivo** i u najvećem broju slučajeva formulisane tako da **pojedinaac** sagleda direktnu korist za sebe od preduzimanja pojedinih mera.. Zapravo potrebno je postići ravnotežu između makro i mikro poruka, a koja će vrsta poruke i informacija biti upućene zavisi i od grupe kojoj su namenjeni. Najčešće poruke i informacije koje proističu iz razmatranja opštih demografskih tema nisu u potpunosti pogodne za delovanje na primarne grupe, već najpre na one koji donose odluke u društvu i koji formulišu politiku, na uticajne pojedince i sl. Ukoliko se oceni da treba delovati na primarnu grupu temu abortusa na

¹¹⁸ Developing Information, Education and Communication Strategies for Population Programmes, Technical Paper, Number 1, UNFPA 1993.

primer, na niskonatalitetnim područjima treba u većoj meri vezati za negativne posledice po zdravlje žene; umesto opšteg apela o potrebi rađanja većeg broja dece i ukazivanja na pražnjenje pojedinih opština, treba isticati davanja porodici i pojedincu, poreske olakšice, prednosti života u porodici...

Ton i sadržaj svake pojedine poruke takođe moraju biti tako formulisani da na najbolji mogući način stignu do onoga kome su namenjene, što se naravno razlikuje u zavisnosti od karakteristika primarne, ali i sekundarne grupe. Tako informacije i poruke mogu biti zasnovane na: racionalnim argumentima, u pojedinim slučajevima ako se oceni da je to najpogodnije i na strahovima, (od čega će se deca izdržavati, kako obezbediti uravnoteženu ishranu, školovanje), na isticanju materijalnih prednosti (davanja porodicama sa više dece na niskonatalitetnim područjima), ukazivanju na društveno odobravanje pojedinih individualnih i porodičnih odluka, svedočenjima/iskazima onih koji su prihvatili određeni stav/ponašanje, u pojedinim slučajevima i u zabavnoj formi. Posebno treba istaći da u opštem slučaju i kad god to ima smisla, poruke upućene primarnim grupama treba ipak uglavnom da budu **pozitivistički orijentisane**. Tako na primer, u slučaju ukazivanja na potrebu smanjenja rađanja, ne treba koristiti termine kao što je prestanak rađanja, već pre insistirati na povećanju razmaka između porođaja, na odgovornom roditeljstvu... Za prenošenje poruka, kada se oceni da je to moguće, treba koristiti marketinški pristup imajuću u vidu "perspektivu korisnika" u skladu sa osnovnim principima prodaje proizvoda (proizvod, cena, mesto, promocija).

Komunikacioni kanali najvećim delom se svode na¹¹⁹:

- masovne medije - radio, televiziju, štampu
- korišćenje interneta
- neposrednu komunikaciju, preko škola, klubova, bolnica, centara za socijalni rad, centara za planiranje porodice, organizacija kao što su sindikati i sl.
- neposrednu kominaciju u vidu poruka koje upućuju pojedinci – političari na primer,
- audiovizuelna sredstva, poster, reklamni materijali
- tradicionalni mediji, kao što su pozorište, festivali, vašari, lokalna okupljanja
- različite grupe, najčešće na lokalnom nivou, kao što su organizacije žena, mladih, pa čak i sportska društva, religiozne organizacije, humanitarne, apel službe i sl.

Izbor prevashodnog komunikacionog kanala umnogome će zavisiti od primarne grupe i njenih specifičnosti. Pri tom se, u principu, ne treba vezivati za jedan komunikacioni kanal već, se bolji rezultati postižu upotrebom kombinacije više kanala (media-mix), a najveći efekti se mogu očekivati ako se kao komunikacioni kanal koriste mesta gde se najčešće okuplja grupa na koju se želi delovati (na primer na mlade kroz škole, na žene u bolnici i sl.). Za neposrednu komunikaciju mogu se koristiti i tribine, grupne diskusije, organizovana predavanja i sl. Koji će se komunikacioni kanal koristiti zavisi i od vrste informacije/poruke koja se želi preneti. Pojedine poruke i informacije podrazumevaju veću privatnost, atmosferu poverenja i individualnu pažnju, što masovne medije čini manje pogodnim za njihovo prenošenje. Tako je na primer uočeno da je za eliminisanje strahova i pogrešnih verovanja u pogledu sporednih efekata moderne kontracepcije, mnogo efikasnije koristiti centre za planiranje porodice, škole, bolnice, bračna savetovališta i sl.

I za izbor komunikacionog kanala i za formulisanje poruke od značaja je i da li se planira delovanje na nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou. Nezavisno od toga, međutim,

¹¹⁹ Ibid, str. 28

potrebno je napraviti test (pilot poruku) na manjem području, kako bi se eventualno otklonili nedostaci, nejasnoće, kontradiktornosti...

Istraživanje ima veoma važnu ulogu u informacionoj i komunikacionoj strategiji. Najpre osnovne informacije su rezultat istraživanja. Istraživanje je takođe i preduslov za formulisane informacione i komunikacione strategije u fazi određivanja ciljeva, ali i bližeg specificiranja primarne grupe i njenih karakteristika, kao i pri proceni očekivanih rezultata. Praćenje informacionog delovanja u smislu prethodnog testiranja poruka, materijala i drugog, nadgledanje obuke, pa i neposredne komunikacije, takođe podrazumeva istraživačku delatnost. Najzad, istraživanje je neophodno i da bi se procenila uspešnost strategije u završnoj fazi i da bi se ona u slučaju nepovoljnih efekata eventualno izmenila i prilagodila novim saznanjima.

Kao osnovna mera iz domena informacija i komunikacija, a imajući u vidu ono što je na tom planu u Srbiji započeto, potrebno je da se u formi posebnog dokumenta formuliše jasna i precizna informaciona i komunikaciona strategija, koja bi sadržala sve napred nabrojane elemente koji su neophodni za njen uspeh. U ovom dokumentu bi morale da budu jasno utvrđene pre svega primarna i sekundarne grupe za pojedine vrste informacija, odnos između opštih i specifičnih informacija, vrste komunikacionih kanala i sl. Pored toga on bi mogao da sadrži, i sledeće predloge:

- upućivanje rezimea beleške sa saveta stanovništva predsedniku republike i relevantnim ministrima, ili upućivanje izveštaja svakih par meseci
- identifikovanje najvažnijih demografskih podataka koji bi se periodično dostavljali (svakog meseca, jednom u 6 meseci, 1 godišnje) urednicima, izabranim novinarima, pojedinim nevladinim organizacijama i drugim institucijama
- uručivanje brošure mladima parovima koji se venčavaju o relevantnim pravima
- popust za reklame koje na adekvatan način predstavljaju porodicu
- uvođenje serije informativnih emisija od kojih bi svaka bila posvećena jednom problemu (mladi i kontracepcija)
- pravljenje odgovarajućih video i audio kasete, raspisivanje konkursa za drame, dečije predstave
- distribuiranje kroz centre za socijalni rad prava roditelja koji sami žive sa detetom
- slanje pisanih uputstava ginekolozima o najefikasnijim metodima kontracepcije za određene starosne grupe žena
- organizovanje tribina na lokalnom nivou o lokalnim demografskim problemima i sl.

VII IZDVAJANJE MERA POLITIKE OBNAVLJANJA STANOVNIŠTVA U SFERI RAĐANJA KOJE SE MOGU PRIMENITI U KRATKOM ROKU

U celini posmatrano, među velikim brojem mera koje su navedene u prethodnim odeljcima, postoji jedan broj mera čija primena zahteva dodatna istraživanja, preciziranja ili stvaranje odgovarajućih ekonomskih i društvenih uslova. U ovom odeljku će otuda biti izdvojene samo one mere koje se mogu primeniti u relativno kratkom roku. Mere će biti izložene po pojedinim oblastima delovanja, uz kratko obrazloženje.

Imajući u vidu da su neke od novopredloženih mera posebno formulisane za niskonatalitetna i visokonatalitetna područja, kao prethodno pitanje se postavlja određivanje kriterijuma za razlikovanje ovih područja. U postojećem sistemu mera kriterijum za primenu posebnih (dodatnih) mera populacione politike je visina prirodnog priraštaja, odnosno dodatne mere se primenjuju samo u opštinama (naseljima) koja beleže negativan prirodni priraštaj. Na taj način se jedan broj mera koje su osmišljene kao podsticaji za rađanje ne mogu primenjivati u onim opštinama koje imaju pozitivan prirodni priraštaj, uprkos činjenice da nivo obnavljanja stanovništva u velikom broju ovih opština ne dostiže prostu reprodukciju. Ovo se pre svega odnosi na gradske i prigradske opštine koje ostvaruju pozitivan prirodni priraštaj zbog povoljne starosne strukture formirane usled imigracionog karaktera ovih područja (kao što su Grocka, Lazarevac, Rakovica, Čukarica, Novi Sad, Smederevo, Niš..). U novopredloženom sistemu mera izostavljanje ovih opština imalo bi daleko veće posledice, jer je razlikovanje niskonatalitetnih od ostalih područja znatno više izraženo. Stoga bi trebalo kao kriterijum uzeti stopu ukupnog fertiliteta, koja realnije odražava nivo obnavljanja stanovništva i čime bi sve opštine sa nivoom reprodukcije ispod prostog obnavljanja bile uključene u niskonatalitetna područja, kojima i pripadaju. Izračunavanje stopa ukupnog fertiliteta na opštinskom nivou zahteva, međutim, i jedno dodatno preciziranje. Evidentno je da se, pogotovu u manjim opštinama, javljaju znatne fluktuacije u rađanju na godišnjem nivou, te se stoga kao preciznija mera može preporučiti da se stopa ukupnog fertiliteta računa uzimajući trogodišnji prosek rađanja u godinama pre, za vreme i nakon popisa (u konkretnom slučaju 1990, 1991. i 1992). Takođe, treba imati u vidu da se, u skladu sa procenjenim kretanjima stope ukupnog fertiliteta, može očekivati da se ona smanjila ispod nivoa proste reprodukcije i u onim opštinama koje su prema popisu 1991. godine nisu spadale u niskonatalitetno područje, što će popis 2001. godine pokazati.

Oblast **materijalnih podsticaja** rađanju obično se smatra težištem populacione politike, a zbog značaja koje ekonomske okolnosti imaju kod odlučivanja o porodu.

Postojeći model materijalnih, odnosno finansijskih podsticaja¹²⁰ predstavljao je značajan napredak u odnosu na prethodne modele, ali je potrebno dalje unapređivanje sistema podsticaja i u koncepcijskom i u operativnom smislu, kako bi bila pojačana populaciona komponenta sistema.

Bolji rezultati mogu biti postignuti ukoliko se odvoje mere populacione i socijalne politike. Postojeći model dečjeg dodatka pati od preoterećenosti protivrečnim zahtevima socijalne i populacione politike, tj. on ne može dati dovoljne efekte ni na jednom od ova dva područja. Kako je poznato iz teorije upravljanja, jednim instrumenom se ne mogu efikasno maksimirati dva cilja, već je daleko bolje koristiti dva instrumenta za dostizanje dva cilja.

¹²⁰ U ovom delu neće biti obuhvaćeni porodiljska naknada i sufinansiranje boravka u ustanovama za decu, jer su obrađeni u nastavku.

U skladu sa konceptom odvajanja socijalne i populacione politike i povećanjem značaja populacione komponente, predlaže se reforma dečjeg dodatka, koji bi postao mera čiste socijalne politike, i povećanje značaja roditeljskog dodatka (novi naziv za jednokratnu pomoć za novorođenčad), koji bi isključivo bio mera populacione politike. Time bi došlo do delimičnog pomeranja finansijskog težišta modela od dečjih dodataka ka roditeljskom dodatku.

Roditeljski dodatak trebalo bi da postane osnovna mera populacione politike iz oblasti finansijskih podsticaja. Osnovna rešenja bila bi:

- pravo na roditeljski dodatak imalo bi oko tri četvrtine porodica, i to onih sa nižim i srednjim dohotkom,
- pravo na roditeljski dodatak imale bi porodice sa niskonatalitetnog područja Srbije,
- roditeljski dodatak bi se isplaćivao jednokratno, po rođenju deteta,
- iznos roditeljskog dodatka rastao bi sa redom rođenja deteta i iznosio 1000 DEM za drugo, 1500 DEM za treće i 2000 DEM za četvrto dete (alternativa: 1500, 2000 i 2500 DEM respektivno).

Zalaganje za oslonac na roditeljski dodatak zasnovano je na njegovoj atraktivnosti za (potencijalne) roditelje: prvo, pojedincima sa nižim i srednjim dohotkom primanje od 1000 do 2000 DEM (alternativno od 1500 do 2500 DEM) predstavlja privlačnu sumu novca, što podsticajno deluje na odluke o rađanju; drugo, pojedincima je značajna jednokratna suma daleko atraktivnija od malih suma koje se primaju tokom većeg broja godina (kao kod dečjeg dodatka); i treće, preusmeravanjem jednog dela sredstava za dečje dodatke¹²¹ ka roditeljskoj naknadi dobija se dodatan pozitivan efekat, jer se sredstva redistribuiraju od onih koji više neće imati dece (brojni roditelji koji sada primaju dečju dodatak) ka onima koji će još rađati (primaoci roditeljskog dodatka).

Iz prava na roditeljski dodatak trebalo bi isključiti deo populacije sa najvišim dohotkom, jer na njihove odluke o rađanju finansijski podsticaji neznatno deluju, po definiciji, pa se sredstva koja bi oni primili mogu iskoristiti za povećanje roditeljskog dodatka ostalih.

Rastućim iznosom roditeljskog dodatka sa redom rođenja deteta respektuje se opadajuća želja da decom višega reda, tj. pokušava se sve većim sumama kompenzovati sve manja prirodna potreba za drugim, trećim i četvrtim detetom.

Iz prava na roditeljski dodatak isključeni su roditelji koji dobiju prvo dete zato što je rađanje jednog (prvog) deteta kulturna norma, pa ni podsticaji nisu naročito potrebni, i zato što je broj prve dece veliki, pa se njihovim isključenjem štede sredstva koja se mogu upotrebiti za povećanje roditeljskog dodatka za decu višeg reda.

Pravo na roditeljski dodatak imali bi samo pojedinci sa niskonatalitetnih područja Srbije, jer se radi o meri populacione politike, pa ne postoji potreba za podsticanjem rađanja na visokonatalitetnom području.

Dečji dodatak bio bi reformulisan u meru socijalne politike, koja bi tek indirektno imala populacioni značaj.

¹²¹ Videti dalje

Dečji dodatak bi bio isplaćivan za svako dete u porodici čiji dohodak ne prelazi postojeći cenzus, što znači da broj korisnika ne bi bio promenjen u odnosu na postojeća rešenja. Njegov iznos bi bio jednak bez obzira na red rođenja deteta. Tako bi dečji dodatak za drugo i treće dete bio izjednačen sa dečjim dodatkom za prvo dete, a u iznosu od sadašnjih 20% od prosečne zarade. Predloženo rešenje bi se primenjivalo na celoj teritoriji Srbije.

Smanjenje dečjeg dodatka za decu višeg reda motivisano je (1) prenošenjem populacione politike na roditeljski dodatak i pretvaranjem dečjeg dodatka u meru socijalne politike i (2) neprihvatljivošću sadašnjeg modela dečjeg dodatka po kome podsticaji rađanja (kroz rastući iznos za decu višeg reda) postoje i na visokonatalitetnom području.

Ukoliko se kredibilnost državne politike smatra važnim činiocem, moguće je predvideti prelazno rešenje po kome bi postojeći korisnici nastavili da primaju dečje dodatke po sada važećim propisima, dok bi se novi sistem primenjivao samo na novorođenu decu.

Materinski dodatak bi trebalo primenjivati isključivo na niskonatalitetnom području, pošto se radi o meri koja ima isključivo populacioni sadržaj.

Iznos materinskog dodatka trebalo bi da bude jednak za sve obuhvaćene majke, tj. za majke iz porodica sa nižim i srednjim dohotkom u skladu sa novouvedenim dohodnim cenzusom. Takođe bi trebalo predvideti produženje plaćanja materinskog dodatka sa postojećih 12 na 24 meseca za treće dete, a u cilju jačanja populacionih efekata ove mere, kao i zbog izjednačavanja položaja zaposlenih žena i žena van radnog odnosa.

Rešenja u oblasti **rada i radnih odnosa** određuju položaj pojedinca u procesu rada i, time, utiču na ponašanje zaposlenog, nezaposlenog i poslodavca. Povećanje opšteg nivoa zaposlenosti, povećanje zaposlenosti žena na visokonatalitetnim područjima, smanjenje sive ekonomije, iako utiču na demografsku situaciju, ne mogu se ostvariti merama populacione politike. Prilikom koncipiranja mera razvojne politike potrebno je, međutim, imati u vidu i demografske ciljeve, tako da , na primer, aktivne mere na tržištu rada budu najvećim delom usmerene na novu zaposlenost i zaposlenost mladih, koji nadproporcionalno učestvuju u procesu reprodukcije; da se posebnim merama podstiče zaposlenost žena na visokonatalitetnim područjima, imajući u vidu uticaj zapošljavanja žena na smanjenje rađanja i sl.

Usklađivanje profesionalnih i porodičnih obaveza žena jasno spada u domen mera populacione politike i u tom smislu, na kratak rok posmatrano, potrebno je i moguće izvršiti određene promene kako bi se poboljšala efikasnost i obezbedila konceptualna konzistentnost mera iz ovog domena sa drugim predloženim merama.

Trajanje porodiljskog odsustva potrebno je ograničiti na ukupno 12, meseci, odnosno 24 meseca za treće dete, jer je ocenjeno da je produženje od najmanje 28 dana predviđeno Saveznim zakonom o radnim odnosima (odjeljak II, član 37) nastalo pre svega kao rezultat neprecizne formulacije, da ne donosi bitnije prednosti za porodilje, te da nepotrebno opterećuje fondove namenjene društvenoj brizi o deci.

Takođe, u skladu sa konceptom mera populacione politike koji je postavljen u ovom projektu ocenjuje se da je porodiljsko odsustvo u trajanju od 24 meseca za treće dete potrebno obezbediti samo na niskonatalitetnim područjima, a ne na celoj teritoriji republike, jer je definisanje ovog prava motivisano pre svega demografskim razlozima. Otuda nema opravdanja da se ovako dugo porodiljsko odsustvo za treće dete primenjuje na visokonatalitetnim područjima na kojima, kao

što je ukazano, ne treba podsticati rađanje. Na ovim područjima bi stoga porodijsko odsustvo i za treće dete trajalo 12 meseci. U skladu sa ovim, i naknada zarade za vreme porodijskog odsustva za treće dete izvan niskonatalitetnih područja bi iznosila 100% u toku 12 meseci njegovog trajanja.

Eventualni protivargument za ovakvu koncepciju, koji je sadržan u stavu da po ustavu svi zaposleni treba da budu u jednakom položaju, se može lako opovrgnuti. Porodijsko odsustvo se već razlikuje u zavisnosti od reda rođenja deteta, pa nema razloga da se ono ne razlikuje i po drugim kriterijumima (u ovom slučaju prema nivou obnavljanja stanovništva na pojedinim područjima).

Za pojedine žene, naročito visokoobrazovane i one koje imaju posebne profesionalne ambicije, kao i za žene koje rade u specifičnim delatnostima i za poslodavce kojima je neprihvatljiv dug prekid karijere zaposlenih žena, porodijsko odsustvo od 12, a posebno od 24 meseca može predstavljati previše dug period. Zbog toga, kao i zbog što većeg uključivanja muškaraca u brigu oko deteta i porodice, zakonom o radnim odnosima treba predvideti mogućnost da, u slučaju kada je majka zaposlena, deo porodijskog odsustva, nakon tri meseca starosti deteta, može da koristi i otac.

U okviru istog zakona pored već predviđene zabrane otpuštanja porodilja i trudnica, treba predvideti i obavezu njihovog vraćanja na isto radno mesto i istu vrstu posla nakon porodijskog odsustva. Ukoliko se prihvati mogućnost da i muškarci koriste deo porodijskog odsustva i za njih treba predvideti ista prava u navedenom smislu.

Takođe, u zakonu o radnim odnosima, u delu koji se odnosi na skraćeno radno vreme, treba predvideti mogućnost da poslodavac može da uvede skraćenje radnog vremena za jedan sat zaposlenim majkama sa decom do tri godine starosti. Nadležno ministarstvo bi pak moglo da preporuči, da u onim slučajevima u kojima je to zbog procesa rada izvodljivo, poslodavac može da omogući zaposlenim majkama koje imaju decu mlađu od tri godine, fleksibilno radno vreme u smislu pomeranja početka i završetka radnog vremena.

Najzad, na niskonatalitetnim područjima pravo na produženje godišnjeg odmora za dva dana trebalo bi predvideti i za majke sa dvoje i troje dece do 14 godina starosti, a ne samo za roditelje koji imaju više od troje dece odgovarajuće starosti.

U pogledu boravka dece u predškolskim ustanovama, opštinama u čijoj se nadležnosti nalazi formiranje cene ovog boravka, trebalo bi preporučiti oštriju skalu za diferenciranje regresiranja ove cene, dajući nešto veće pogodnosti i porodicama sa dvoje dece. Ovaj domen u celini trebalo bio da bude u primarnoj nadležnosti Ministarstva za brigu o porodici, a da se veze sa sistemom obrazovanja i sistemom zdravstva uspostave mehanizmom davanja saglasnosti Ministarstva prosvete na program vaspitno-obrazovnog rada i Ministarstva za zdravlje na program preventivno-zdravstvene zaštite.

Ministarstvo prosvete u saradnji sa Ministarstvom za brigu o porodici trebalo bi da pokrene i postupak za utvrđivanje mogućnosti da osnovne škole u toku školskog raspusta organizuju vanškolske aktivnosti ili da izdaju svoje kapacitete u tu svrhu.

U oblasti **poreske politike** radi ostvarenja demografskih ciljeva, kao najvažnije mere koje se mogu primeniti u kratkom roku mogu se izdvojiti mere predložene u okviru poreza na dohodak, poreza na imovinu i poreza na promet.

Poreskim rešenjima u okviru **poreza na dohodak** građana, na niskonatalitetnim područjima predlaže se **umanjenje poreske osnovice (poseban standardni odbitak)** i to u iznosu trostrukog ličnog oslobođenja¹²² za bračne parove - poreske obveznike do 30 godina starosti sa dvoje i više dece i za samohranog poreskog obveznika sa maloletnom decom (decom do 18 godine starosti) i u iznosu dvostrukog ličnog oslobođenja za bračne parove - poreske obveznike do 30 godina starosti sa jednim detetom i za samohranog poreskog obveznika sa punoletnim detetom na redovnom školovanju (starijim od 18 godina a mlađim od 27 godina), kao i povećanje iznosa standardnih odbitaka po osnovu izdržavanih članova (dece) sa 5% na 8-10% od prosečne godišnje zarade po izdržavanom detetu.

Umanjenje poreske osnovice u vidu nestandardnog odbitka predlaže se i za one troškove koji se javljaju vezano za plaćanje boravka dece u predškolskim ustanovama, čuvanje dece u kući, stanovanje, kupovinu udžbenika i prevoz za decu tokom sticanja osnovnog obrazovanja. Posebni nestandardni odbici u iznosu dvostrukog ograničenja (ne 10, nego 20%) predlažu se i za troškove stanovanja, prevoza i školarine za decu izdržavane članove tokom sticanja obrazovanja na svim nivoima, a za obveznike samohrane roditelje bez ograničenja.

U sistemu **poreza na imovinu** predlaže se poreska olakšica za svako dete¹²³ koje stanuje u stanu (zgradi) u iznosu od 10% , i to bez ograničenja na ukupan iznos olakšice. Posebne olakšice predviđene su za samohrane roditelje za koje bi umanjenje poreza iznosilo 70%.

U sistemu **poreza na promet proizvoda i usluga** predlaže se oslobađanje od poreza na promet sredstava za dečju higijenu, obuču i odeću za bebe, hranu za bebe, kao i opremu za bebe. Umanjenje stope predlaže se pak za dečje igračke edukativnog karaktera.

Ovakve izmene poreskih rešenja prevashodno bi uticale na smanjenje ukupnih troškova za decu, favorizujući mlade roditelje za koje se očekuje da nastave sa rađanjem, roditelje sa više dece i samohrane roditelje.

Rešenja u **penzijskom sistemu** mogu, ukoliko su dugotrajna i stabilna, uticati na rađanje. Sadašnji penzijski sistem to čini u vrlo skromnoj meri (jedina mera je smanjenje potrebnog radnog staža za penziju za dve godine koje se dobija za treće dete) i na neodgovarajući način (beneficijama koje se daju svim ženama, a bez obzira da li su rađale ili ne).

Predlog reforme penzijskog sistema sa stanovišta rađanja zasniva se na dve ideje: (1) načelno izjednačavanje položaja muškaraca i žena, i (2) davanje beneficija ženama koje su rađale, a prema broju rođene dece.

Izjednačavanje položaja žena i muškaraca značilo bi ukidanje sadašnjih povlastica koje su vezane za pol (ženski), a ne i za rađanje, tj. rešenja kojim se ženama daje beneficija da im je za starosno penzionisanje potrebno pet godina manje radnog staža nego muškarcima, uz slične povlastice kod ostvarenja prava na invalidske i porodične penzije. Ove povlastice predstavljaju naknadu za pretpostavljeno, a ne i za ostvareno rađanje, niti respektuju broj rođene dece.

¹²² U skladu sa predlozima da se ponovo uvede standardni odbitak u vidu ličnog oslobođenja

¹²³ podrazumeva maloletnu decu odnosno usvojenike na redovnom školovanju, kao i punoletne za vreme nezaposlenosti

Sa druge strane, predlog reforme predviđa ustanovljavanje novih beneficija za žene koje bi bile neposredno uslovljene rađanjem:

- **za prvo dete** bi svaka žena ostvarila umanjene broja potrebnih godina života i penzijskog staža **za dve godine**;
- **za drugo dete** bi svaka žena ostvarila umanjene broja potrebnih godina života i penzijskog staža **za tri godine**,
- **za treće dete** bi svaka žena ostvarila umanjene broja potrebnih godina života i penzijskog staža **za četiri godine**
- **za četvrto dete** bi svaka žena ostvarila umanjene broja potrebnih godina života i penzijskog staža **za pet godina**.

Rastući broj godina godina penzijskog staža koji se, kao beneficija, daje ženama za rađanje dece višeg reda zasniva se na već pomenutoj sve manjoj prirodnoj zainteresovanosti majke za rađanje dece višeg reda i potrebe da se taj opadajući trend kompenzuje sve višim beneficijama.

Kombinacija ukidanja jednih i davanja drugih beneficija je jedino realistično rešenje, imajući u vidu dugoročne probleme penzijskog fonda. Ukoliko bi se postojećim rešenjima dodale nove povlastice, a iz razloga populacione politike, tada bi se postojeće finansijske teškoće fonda dodatno povećale, što nije prihvatljivo.

Predložena reforma bi se mogla sprovesti na sledeće načine:

- istovremenim i trenutnim ukidanjem postojećih i ustanovljavanjem novih beneficija i
- postepenim ukidanjem postojećih i ustanovljavanjem novih beneficija, a u roku od pet godina.

Prednost trenutnih promena je ustanovljavanje boljeg i podsticajnijeg sistema u bliskoj budućnosti. Nedostatak je radikalnost rešenja koja od strane žena aktivnih osiguranika koje se nalaze pred penzionisanjem može biti loše primljena, posebno od strane onih koje nemaju decu i kojima bi penzionisanje bilo odloženo za blizu pet godina.

Postepenost olakšava prihvatanje promena penzijskog sistema, ali odlaže rok primene novog modela za dalju budućnost.

Predlozi u domenu **zdravstvene zaštite**, koja je u celini pozitivno ocenjena u pogledu instrumenata politike koji su važni za populacionu politiku, uglavnom se svode na nekoliko konkretnih mera koje se mogu primeniti u relativno kratkom roku.

Najpre, da bi se obezbedila dovoljna sredstva i sprečilo njihovo prelivanje za druge namene potrebno je zdravstvenu zaštitu majke i deteta i planiranje porodice definisati kao podsistem sa namenski određenim sredstvima za finansiranje programa iz ovih oblasti.

Drugo, predlaže se drugačija šema savetovališta u domovima zdravlja u odnosu na onu koja je usvojena programom za planiranje porodice, a koja bi pored savetovališta za decu pretškolskog i školskog uzrasta, sadržala savetovališta za osobe koje nisu seksualno aktivne; savetovališta za osobe koje su seksualno aktivne, nemaju decu i ne žele da ih imaju; savetovališta za žene u fazi materinstva (trudne žene, žene koje planiraju trudnoću, one koje imaju decu i žele još da rađaju; i savetovališta za žene koje se nalaze u plodnom periodu života ali ne žele više da rađaju. Ovakva šema savetovališta bi u većoj meri, realnije i efikasnije pratila životne cikluse i zdravstvene probleme, uključujući i one koji se tiču reproduktivnog zdravlja. Takođe se predlaže

i formiranje odbora savetovališta, u kojima bi, kao i među zaposlenima u savetovalištim i među menadžmentom, u većoj meri trebale da budu zastupljene žene.

U okviru ovog domena takođe se predlaže i izrada pravne regulative sterilizacije kao kontraceptivne metode, kao i pravna regulativa vezana za nove reproduktivne tehnologije. Njihova izrada sasvim sigurno zahteva određeno vreme, ali se, ukoliko se ostvari konsensus o potrebi izrade, ona može započeti u kratkom roku.

Za oblast **obrazovanja**, ocenjeno je da na dugi rok može imati najveće efekte, kako na promenu reproduktivnih normi, tako i na adekvatniji položaj žene u porodici i društvu, što bi uticalo na smanjenje jaza između željenog i ostvarenog broja dece.

Nezavisno od demografskih ciljeva važnost sticanja opšteg osnovnog obrazovanja zahteva da se najpre precizno istraži koji deo populacije nije obuhvaćen osnovnim obrazovanjem, a zatim da se u skladu sa tim preduzmu i odgovarajuće mere.

Kao prvi korak u okviru populacione edukacije u osnovni i srednjim školama potrebno je pod nadležštvom Ministarstva za brigu o porodici, a u saradnji sa Ministarstvom za prosvetu oformiti komisije koje bi:

1. preispitale relevantnost demografskih sadržaja u programima i udžbenicima za osnovne i srednje škole i predložile odgovarajuće izmene; izmene bi morale da kao dva važna principa obuhvate insistiranje na posebnim poglavljinama koja bi se bavila demografskim temama i na kontinuitetu gradiva;
2. pripremile predlog programa za poseban predmet populacione edukacije u IV godini srednjih škola;
3. preispitale udžbenike i pripremile predloge kako bi se eliminisali stereotipni prikazi uloga žena i muškaraca u svakodnevnom životu, neadekvatno prikazivanje porodice i njenog značaja i sl..

Imajući u vidu da je reforma školskog sistema u pripremi, i da će ona sama po sebi značiti promene postojećih programa i udžbenika, postoji potreba za hitnim formiranjem i što skorijim početkom rada predloženih komisija.

I za univerzitetski nivo takođe bi trebalo oformiti relevantnu komisiju koja bi preispitala mogućnost racionalizacije poslediplomskih programa demografije, kao i mogućnosti da se uvedu demografske teme na poslediplomskim studijama u druge nastavne predmete (svega nekoliko predavanja) kako bi se obezbedila što šira edukacija i upoznavanje sa demografskim problemima stručnjaka različitih profila (na primer, na makroekonomiji posledice starenja stanovništva, na nekom od medicinskih predmeta o planiranju porodice i sl).

U **stambenoj oblasti** ne postoje veće mogućnosti vođenja populacione politike u postojećim uslovima zbog vrlo visokih potrebnih ulaganja, kako neposrednih, tako i na kredit, a u situaciji potkapitalizovanog bankarskog sistema.

Na kratak rok posmatrano, jedina realna mogućnost sporođenja mera populacione politike u ovoj oblasti je korišćenje neaktivne državne imovine, a praktično jedina opcija je građevinsko zemljište. Njega u svakom gradu u Srbiji ima više nego što iznose tekuće potrebe.

Imajući u vidu ostvarivanje demografskih ciljeva, država može da propiše da porodica (ili roditelj) koja dobije treće dete na niskonatalitetnim područjinama ima prava na besplatan plac za

podizanje stambene zgrade u sopstvenoj režiji. Time bi bilo podstaknuto rađanje, prvenstveno trećeg deteta. Predložena mera može biti koncipirana na nivou Srbije, s obzirom da je gradsko građevinsko zemljište u svojini Republike Srbije.

Kao najvažnija mera koja se mora primeniti u najkraćem roku iz oblasti **informacija i komunikacija** je formiranje tima koji bi formulisao informacionu i komunikacionu strategiju i to najpre na opštem nivou, a kasnije i za odabrane teme. Posebne strategije je tako potrebno izraditi za širenje informacija o pravima koji proističu iz sistema mera populacione politike, informacija značajnih za poboljšanje reproduktivnog zdravlja i planiranje porodice, o demografskoj situaciji u pojedinim regionima itd. Kompleksna strategija morala bi da sadrži sve elemente koji su ranije navedeni kao bitni za njen uspeh, a posebno definisanje i izbor primarne i sekundarne grupe, osnovne poruke u odgovarajućoj formi, kombinaciju komunikacionih kanala, jasno vremensko preciziranje pojedinih aktivnosti i merenje efekata.

Među predloženim merama iz ove oblasti neke je moguće primeniti i pre nego što ovakve strategije budu izrađene a pre svega: upućivanje rezimea beleške sa saveta stanovništva predsedniku republike i relevantnim ministrima; identifikovanje najvažnijih demografskih podataka koji bi se od strane statistike periodično dostavljali urednicima, izabranim novinarima, pojedinim nevladinim organizacijama i drugim institucijama; uručivanje brošure mladima parovima koji se venčavaju o relevantnim pravima; popust za reklame koje na adekvatan način predstavljaju porodicu; distribuiranje kroz centre za socijalni rad prava roditelja koji sami žive sa detetom; slanje pisanih uputstava ginekolozima o najefikasnijim metodima kontracepcije za određene starosne grupe žena i slično.

Najzad, da bi populaciona politika mogla da se vodi na najefikasniji način postojećoj **institucionalnoj** organizaciji nedostaje adekvatna organizacija državne uprave u obliku posebnog ministarstva, koja bi obezbedila kontinuiranu koordinaciju postojećih institucija, usklađeno i kvalitetno planiranje aktivnosti i njihovo sinhronizovano sprovođenje. Otuda je potrebno prihvatiti inicijativu Saveta za stanovništvo, porodicu i decu Vlade Republike Srbije i preimenovati postojeće Ministarstvo za brigu o porodici u Ministarstvo za stanovništvo, porodicu i decu, koje bi u svom delokrugu obavljalo poslove državne uprave koji se odnose na razvitak stanovništva, porodicu, biološku reprodukciju, planiranje porodice, migracije, populacionu politiku, sistem društvene brige o deci i mere podrške i zaštite porodice.

VIII FINANSIJSKI EFEKTI MERA KOJE SE MOGU PRIMENITI U KRATKOM ROKU

Aktivna populaciona politika podrazumeva značajne finansijske napore države u različitim domenima, a najviše u sferi materijalnih davanja, bez kojih se ne mogu očekivati dobri rezultati. Ovakav pristup ne znači priklanjanje ekonomskoj teoriji fertiliteta, već samo spoznaju uticaja ekonomskih uslova života na rađanje. U ovoj studiji je dužna pažnja posvećena i merama iz ostalih, "neekonomskih" oblasti determinacije fertiliteta, te su, u skladu sa tim, predložene brojne mere, što svedoči o tome da je odabran multidimenzionalan pristup fenomenu rađanja u Srbiji.

Prilikom koncipiranja predloga aktivne populacione politike, finansijske mogućnosti države Srbije respektovane su u punoj meri, jer se pošlo od uverenja da bi predlaganje finansijski nerealnih mera dovelo do odbacivanja ili neprimenjivanja ovoga programa. Sa druge strane, teško se može očekivati sprovođenje predloženog programa populacione politike u sadašnjim izuzetno nepovoljnim okolnostima, u vreme kada zemlja sa velikim teškoćama obnavlja samo najvažnije objekte porušene tokom agresije NATO pakta i kada su budžetski prihodi izuzetno niski. Stoga je pretpostavka na kojoj se zasniva program populacione politike poboljšanje ekonomskih prilika u Srbiji do nivoa kakav je postojao prethodnih godina.

Iz navedenih razloga, osnovni pristup materijalnim instrumentima za podsticanje rađanja nije "više novca", već "bolje utrošen novac". Time je poštovano dosadašnje bogato iskustvo sa mnogim dobro zamišljenim projektima, čiji je jedini, ali i fatalan, nedostatak bilo nepoštovanje datih finansijskih ograničenja. Stoga je u ovoj studiji učinjen napor da se manje efektivne mere zamene efektivnijima, tj. da se izvrši restrukturiranje sistema u pravcu racionalnije upotrebe raspoloživih sredstava kroz ustanovljavanje nekih novih prava i proširenje nekih već postojećih, ali i smanjenje ili gašenje nekih drugih prava. Pomenimo najvažnije primere takvog pristupa: roditeljski dodatak (dosadašnja jednokratna pomoć za novorođenčad) bitno je povećan, ali uz štednju kod dečjih dodataka; ili, uvode se penzijske beneficije za žene koje su rađale, ali uz ukidanje postojeće opšte beneficije za žene.

Poptun i detaljan proračun finansijskih efekata predloženog programa populacione politike suočava se sa brojnim problemima i ograničenjima. Prvi je nepostojanje ili nedostupnost brojnih podataka koji se odnose na prošlost ili postojeće stanje, što onemogućava kalkulaciju ili je čini manje ili više provizornom ili orijentacionom. Drugi je nepoznavanje precizne reakcija (potencijalnih) roditelja na podsticaje koje bi im država pružila, odnosno teškoća tačne procene broja dece koja bi se rodila kao rezultat primene mera iz predloženog programa populacione politike, što istovremeno otežava kalkulaciju troškova. Treći problem je nepoznanica o budućim izdacima na Kosovu i Metohiji, a usled poznatih političkih okolnosti. Četvrti je nemogućnost obračuna mogućih troškova za mere iz oblasti kao što su obrazovanje, informisanje, zdravstvo i slično. Peti problem proizilazi iz činjenice da neke mere predložene u ovoj studiji nisu dovedene do operativnog nivoa ili je predviđen prelazni period, pa samim tim u ovom trenutku nije moguće obračunati veličinu njihovih finansijskih efekata. Iz navedenih razloga obračun finansijskih efekata biće ograničen samo na pojedina, finansijski zahtevna područja populacione politike.

Svi pomenuti problemi posebno su izraženi za područje Kosova i Metohije, a naročito neraspoloživost osnovnih demografskih podataka, niska participacija albanskog stanovništva u korišćenju prava u dosadašnješnjem periodu i sadašnji status pokrajine. Stoga se obračun koji sledi odnosi na područje Srbije van Kosova i Metohije.

Pojedine vrednosti u obračunu finansijskih efekata mera populacione politike procenjene su indirektnim putem, odnosno predstavljaju aproksimaciju nedostajućih podataka, kao, na primer, učešće populacije sa Kosova i Metohije u dosadašnjem korišćenju pojedinih prava; ili, broj porodica i dece koja bi po novouvedenom dohodnom cenzusu stekla pravo na pojedina davanja; ili, broj treće dece iz porodica iznad cenzusa koji bi izgubio pravo na dečji dodatak.

Iz pomenutih razloga, obračun finansijskih efekata predloženog programa populacione politike dat je za osnovne finansijske mere iz oblasti dečje zaštite u 1998. godini, a za područje Srbije van Kosova i Metohije.

Procenjeni broj korisnika materinskog dodatka, jednokratne pomoći za novorođenčad/roditeljskog dodatka i dečjeg dodatka po postojećim rešenjima i predloženom programu predstavljen je u sledećoj tabeli. Izračunat je na osnovu dosadašnjeg broja korisnika, demografskih podataka i promena u obuhvatu koji je rezultat (delimično) izmenjenih normativnih rešenja.

Tabela 11: **Broj korisnika pojedinih prava po starom i novom sistemu**

	po starom	po novom
Materinski dodatak	32900	26300
Dečji dodatak	605500	530400
Jednokratna pomoć za novorođenčad/ Roditeljski dodatak	65300	26400
UKUPNO	703700	583100

Izvor: procena Ekonomskog instituta

Broj korisnika bi po predloženom modelu bio bi smanjen za 17,1% u odnosu na postojeći model. Smanjenje bi, pre svega, predstavljalo rezultat jačanja uloge cenzusa dohotka i promene karaktera davanja prilikom rođenja, odnosno:

- uvođenja dohodnog cenzusa prilikom sticanja prava na materinski dodatak, što isključuje majke iz visokih dohodnih grupa;
- ukidanja sada postojeće jednokratne pomoći za novorođenčad, sa vrlo širokim obuhvatom, i uvođenja roditeljskog dodatka, sa suženjem prava na drugo, treće i četvrto dete na niskonatalitetnom području; i
- ukidanja univerzalnog prava na dečji dodatak deci trećeg i višeg reda rođenja u porodicama koje prelaze postojeći dohodni cenzus.

Odgovarajući finansijski efekti obračunati su, radi upoređenja dvaju modela populacione politike, prema broju korisnika i finansijskim davanjima po korisniku u 1998. godini prema dosadašnjim rešenjima i predloženim rešenjima:

Tabela 12: **Finansijski efekti (u milionima din.)**

	po starom	po novom	razlika
Materinski dodatak	74,6	59,7	-14,9
Dečji dodatak	975,2	713,3	-261,9
Jednokratna pomoć za novorođenčad / Roditeljski dodatak	45,6	181,5	135,9
UKUPNO	1095,4	954,5	-140,9

Izvor: Procena Ekonomskog instituta

Ukupna izdvajanja za pomenute tri mere populacione politike bila bi, po predlozima sadržanim u ovoj studiji, manja za oko 140 miliona, tj. za oko jednu osminu, nego po postojećim rešenjima, što znači da je predloženi program populacione politike štedljiv u finansijskom smislu.

Osnovni razlozi ovih kretanja rashoda su:

- smanjenje broja korisnika materinskog dodatka, uz neporomenjeni iznos dodatka;
- smanjenje broja korisnika dečjeg dodatka i izjednačavanje iznosa dečjeg dodatka za svu decu sa iznosom za prvo dete; i
- smanjenje broja korisnika i povećanje iznosa isplata za roditeljski dodatak u odnosu na postojeću jednokratnu pomoć za novorođenčad.

Podvucimo da je mera koju smatramo važnom komponentom populacione politike u ovom programu – roditeljski dodatak – u suštini jedna relativno jeftina mera, i pored iznosa od 1000 do 2000 maraka po jednom detetu. Ukupan iznos od oko 180 miliona dinara koji bi bio isplaćen za roditeljski dodatak u 1998. godini predstavlja ekvivalent od samo 30 miliona DEM. Toliku sumu svaka država može da obezbedi, jer ona predstavlja samo 1,4 promila društvenog proizvoda Srbije u istoj godini.

Pomenuta razlika između “starog” i novog” programa od oko 140 miliona dinara može biti iskorišćena na različite načine, kao što su smanjenje postojećeg zakašnjenja u isplatama raznih transfera, povećanje iznosa dečjeg dodatka i slično.

Jedna važna mogućnost je, kao što je rečeno u prethodnim odeljcima, zadržavanje postojećeg sistema dečjih dodataka kao prelaznog rešenja tokom transformacije sadašnjeg modela u novi na taj način što bi svi korisnici dečjeg dodatka koji su svoje pravo ostvarili pre stupanja na snagu predloženog modela koristili svoje pravo na dosadašnji, nepromenjen način. Novi model dečjeg dodatka važio bi samo za decu rođenu posle stupanja na snagu novih rešenja. Na ovaj način bi država ispunila svoja obećanja iz prethodnih godina, odnosno ne bi ukinula jedno pravo na koje roditelji računaju, a posebno u ovim teškim okolnostima.

Efekti alternativnog modela dečjeg dodatka na broj korisnika i finansijska sredstva dati su u tabelama 13 i 14.

Tabela 13: Broj korisnika pojedinih prava po starom i prema novom alternativnom sistemu

	po starom	po novom
Materinski dodatak	32900	26300
Dečji dodatak	605500	605500
Jednokratna pomoć za novorođenčad / Roditeljski dodatak	65300	26400
UKUPNO	703700	658200

Ukupan broj korisnika u alternativnom sistemu smanjuje se za 6,5%. Smanjenje broja korisnika materinskog i roditeljskog dodatka (jednokratne pomoći za novorođenčad) ostalo je isto kao u tabeli 11, ali je u tabeli 13 zadržan dosadašnji broj korisnika dečjeg dodatka.

Finansijski efekti alternativnog rešenja dečjih dodataka dati su u sledećoj tabeli:

Tabela 14: Finansijski efekti (u milionima din.)

	po starom	po novom	razlika
Materinski dodatak	74,6	59,7	-14,9

Dečji dodatak	975,2	975,2	0
Jednokratna pomoć za novorođenčad / Roditeljski dodatak	45,6	181,5	135,9
UKUPNO	1095,4	1216,4	121,0

U tabeli 14 je u odnosu na tabelu 12 jedino promenjen iznos za dečje dodatke, tj. zadržan je procenjeni iznos za 1998. godinu. Stoga su ukupna izdvajanja povećana za 121 milion dinara, odnosno za 11% u odnosu na efekte postojećeg modela u 1998. godini. Tokom sledećih godina bi se iznos potreban za dečje dodatke smanjivao usled gubitka prava za stariju decu i odsustva priliva novih korisnika (u svakoj godini za 5-7%).

Izvršene kalkulacije finansijskih efekata preloženih kratkoročnih mera pokazuju da je finansijski moguće restrukturirati sistem podsticanja rađanja tako da efikasnije mere zamene manje efikasne, a da ukupan obim izdvajanja ne bude (znatnije) povećan. Na taj način su respektovana ozbiljna finansijska ograničenja u vremenu koje predstoji, ali je populacionoj politici data šira uloga.

U prethodnom sistemu mera koji je obuhvatao i dečiju zaštitu u celini, uključiv i mere čisto socijalnog karaktera (pomoć majkama izbeglicama i slično) 1998. godine izdvajanja su iznosila 1,5% društvenog proizvoda. Imajući u vidu jako nizak nivo društvenog proizvoda, apsolutna izdvajanja u dosadašnjem sistemu za mere populacione politike bila su mala i, nezavisno od modela koji će biti usvojen, trebalo bi ih povećati. Jasno je da se za ostvarivanje ambicioznijih ciljeva obnavljanja stanovništva u Srbiji moraju naći i izdvojiti znatno veća sredstva.

IX INSTITUCIJE

Da bi bilo koja mera, bilo koje politike mogla da se operacionalizuje i sprovede neophodno je angažovanje i postojanje odgovarajućih institucija u društvu i to na svim nivoima. Mreža institucija na planu prihvatanja, usvajanja, formulisanja i sprovođenja uspešne politike mora biti razučena, precizno sazdana i sa jasno određenim zadacima na različitim nivoima. Pri tom mreža mora biti i trodimenzionalna, polazeći od samog društvenog vrha i uključujući vrlo različite institucije.

Kao što je već ukazano u Srbiji su poslednjih godina načinjeni značajni pomaci u domenu populacione politike, što je uočljivo i na institucionalnom planu. U poslednjoj deceniji osnovani su Ministarstvo za brigu o porodici, koje se jednim delom bavi i populacionim problemima, Savet za stanovništvo porodicu i decu pri vladi republike Srbije i Republički centar za planiranje porodice pri Institutu za zaštitu majke i deteta. U naučno- istraživačkom delu posebno treba istaći rad Odbora za proučavanje stanovništva Srpske akademije nauka i umetnosti i Centra za demografska istraživanja pri Institutu društvenih nauka. Ali ove istaknute institucije, bez obzira na njihov nesumnjivi značaj, pa i prodore koje su postigli u afirmaciji i aktuelizaciji demografskih problema, ne čine i ne mogu činiti trodimenzionalnu mrežu, već samo njen krucijalni deo.

Na državnom nivou potrebna je određenija politička podrška populacionim programima, koja mora biti eksplicitna, jasna, upućena sa najvišeg nivoa, od **predsednika republike, od premijera**, ali i od **strane parlamentaraca**, i to ne jednokratno, već kontinuirano kroz govore, prisustvovanje na promocijama specifičnih programa i sl.

U okviru **Narodne skupštine** ponovo je potrebno formirati odbor koji bi koji bi razmatrao predloge zakonskih projekata iz demografske sfere, ali koji bi, takođe, razmatrao i druge zakone sa aspekta njihovih demografskih efekata.

U okviru vlade, a imajući u vidu kvalitativne razlike između mera populacione politike i politike podrške porodici, potrebno je proširiti domen delovanja **Ministarstva za brigu o porodici** i zvanično ga preimenovati u **Ministarstvo za stanovništvo, porodicu i decu**. Novo ministarstvo bi u svom delokrugu zadržalo poslove vezane za brigu o deci i zaštitu porodice, ali bi uključilo i poslove državne uprave koji se odnose na demografski razvitak, populacionu politiku, planiranje porodice, migracije i drugo. Ovo novo ministarstvo imalo bi istovremeno i koordinativnu funkciju u oblasti demografskog razvoja i populacione politike, sinhronizujući aktivnosti iz oblasti populacione politike koje su povezane sa radom Ministarstava za obrazovanje, zdravlje, prosvetu, rad, boračka i socijalna pitanja, informacije, kao i sa radom drugih relevantnih institucija.

Savet za stanovništvo, porodicu i decu treba da zadrži svoju savetodavno ulogu u izgrađivanju strategije i definisanju politike demografskog razvitka.

S obzirom na značaj naučno-istraživačke delatnosti, za praćenje demografske situacije, sagledavanje uzročno-posledičnih veza, formulisanje i evaluaciju mera populacione politike **Centar za demografska istraživanja**, kao jedinstvena institucija te vrste u zemlji, mora biti podržan da nastavi sa svojim četrdesetogodišnjim radom i da, u meri u kojoj se to oceni kao realno, proširi svoj kadrovski potencijal.

Uloga i značaj **Republičkog centra za planiranje porodice** formulisani su programom za planiranje porodice. Imajući u vidu mesto planiranja porodice u populacionoj politici, naročito na visokonatalitetnim područjima, izgradnja čitave mreže savetovališta (centara) za planiranje porodice, koju bi koordinisala ova institucija, od odlučujuće je važnosti za uspeh politike u celini. Preko ovog republičkog centra, ali i preko ministarstva, u sprovođenje populacione politike treba da budu na odgovarajući način, uključeni i centri za socijalni rad, zdravstvene ustanove, bračna i predbračna savetovališta.

Značaj institucionalne uloge **lokalnog nivoa** u svim fazama formulisanja i sprovođenja populacione politike proizilazi iz opštih trendova decentralizacije i demokratizacije društva, kao i funkcije koju lokalni nivo ima u integralnom razvojnom pristupu. Državni organi na višim niovima, ali i druge adekvatne institucije, treba da ulože napor kako bi lokalni nivo i lokalne vlasti spoznali značaj populacionih problema u sopstvenoj sredini, da bi zatim po potrebi formirali odgovarajuća tela, osmišljavali i koordinisali lokalne inicijative, formulisali i finansirali posebne mere i slično.

Nevladine organizacije u svetu sve više dobijaju na značaju, tako da se pored državnog i privatnog sve više pominje tzv. treći sektor, koji upravo podrazumeva postojanje brojnih "udruženja građana". Uključivanje nevladinih organizacija u oblasti vezane za različite socijalne i društvene probleme, karakteristično je i za zemlje u tranziciji, u kojima su se, tokom procesa privatizacije, čitave socijalne službe prepuštale neprofitnom sektoru. U Srbiji se ovaj sektor u proteklom periodu uglavnom razvijao spontano, bez učešća države, pre svega u oblastima kao što su zaštita životne sredine, humanitarne aktivnosti, ljudska prava i sl. U delu koji bi bio značajan za populacionu politiku država bi morala da uloži napor da na različite načine podstakne i uključi u svoje programe organizacije kao što su: udruženja mladih, ženske organizacije, neformalne obrazovne institucije, apel službe, udruženja roditelja i sl.

Najzad, potrebno je osmisliti i uključivanje i animiranje privatnog sektora, formiranjem posebnih fondova, podsticanjem donatorskih i finansijskih veza sa nevladinim organizacijama, a od posebne je važnosti da se sva preduzeća i ustanove, nezavisno od oblika svojine, podstiču da svojim zaposlenim radnicima dodatno obezbede uslove rada koji omogućavaju što adekvatnije usklađivanje radnih i porodičnih obaveza (za velike firme čuvanje dece, fleksibilnost radnog vremena, dodatni godišnji odmor i sl.).

X OSTALE MERE POPULACIONE POLITIKE

Pored politike koja usmerena na rađanje, populaciona politika uključuje i politiku prema mortalitetu i migracijama.

Politika prema mortalitetu odvija se u svim zemljama u okviru zdravstvene politike i nije predmet kontraverznih, konfliktnih ili disonantnih stavova. I na individualnom i na društvenom nivou, i na visokonatalitetnim i na niskonatalitetnim područjima, smanjenje smrtnosti kao cilj nije i ne može biti sporan po bilo kom osnovu. Stoga je politika prema mortalitetu neuporedivo jednostavnija za koncipiranje, uglavnom se ne razdvaja od zdravstvene politike i ređe je predmet neposrednog interesovanja istraživača koji se bave pitanjima populacione politike.

U uslovima ograničenih resursa koji se izdvajaju za zdravstvo i transformacije sistema koji se očekuju i u ovoj delatnosti u kontekstu društvene tranzicije u Srbiji, postoji, međutim, potreba da se i sa aspekta populacione politike istaknu oblasti u okviru zdravstva i principi koji treba da budu posebno respektovani u sklopu ostvarivanja demografskih ciljeva.

Dugoročno posmatrano u Srbiji su ostvareni značajni pomaci u domenu zdravstva i zdravstvene zaštite. O tome svedoče smanjenje morbiditeta stanovništva, produženje srednjeg trajanja života, razvoj medicine i mreže zdravstvenih institucija, koja po broju lekara, zdravstvenih usluga i bolničkih postelja ne zaostaje za razvijenim zemljama. U periodu od 1951. do 1991. godine očekivano trajanje života poraslo je za 15,8 godina za muškarce i za 18,8 godina za žene, dok se stopa smrtnosti odojčadi smanjila za 5,5 puta.¹²⁴ Sistemom zdravstvene zaštite obuhvaćen je najveći deo populacije u Srbiji.

Uprkos ovako impresivnih pomaka, srednje trajanje života je i dalje niže u odnosu na razvijene zemlje, u periodu 1981-1991. godine došlo je do stagnacije u njegovom porastu, srednje trajanje života muške populacije, kao i u drugim zemljama zaostaje u odnosu na žensku, stope mortaliteta odojčadi na pojedinim područjima, naročito visokonatalitetnim nisu dostigle zadovoljavajuće niske vrednosti, a među uzrocima smrti još uvek vrlo značajnu ulogu imaju oni koji su proizvod određenog stila života, ponašanja i zdravstvene kulture. Pogoršanje socioekonomskih i opštih prilika u zemlji u poslednjoj deceniji odrazilo se i na zdravstvo i na zdravstveno stanje stanovništva. U uslovima ekonomske krize, međunarodne izolacije, rata u neposrednom okruženju, sa velikim udelom siromašnih, socijalno ugroženih i izbeglica, tražnja za uslugama zdravstvenog sektora je porasla, a mogućnosti da se te narasle potrebe zadovolje su se znatno smanjile. Izdvajanja za zdravstvo u apsolutnom izrazu su se smanjila, iako su u relativnom porasla i predstavljaju znatno opterećenje za nizak društveni proizvod. Povremene nestašice lekova, medicinskog materijala i opreme, uz degradaciju infrastrukture, pa i drastično pogoršanje materijalnog položaja zaposlenih uticali su na obim i kvalitet usluga u ovoj delatnosti. I u zdravstvu, kao i u drugim delovima socijalnog sektora javio se raskorak između proklamovanog i realnih mogućnosti. Prihodi zdravstvenog osiguranja postali su nedovoljni za finansiranje svih prava na zdravstvenu zaštitu koja su deklarirana zakonom, tako da se suštinski smanjio i obuhvat zaštite.

Ukupne posledice ovakih prilika će biti sagledive tek u dužem vremenskom periodu, dok su sada već uočljivi negativni trendovi u morbiditetu i mortalitetu. Pogoršanje zdravstvenog stanja stanovništva, najilustrativnije se može dokumentovati pojavom bolesti koje su ranije bile

¹²⁴ Biljana Radivojević "Smrtnost", "Razvitak stanovništva Srbije 1950-1991" CDI, Beograd 1995., str. 70-72.

iskorenjene¹²⁵ i porastom smrtnosti odojčadi na području Centralne Srbije i Vojvodine u periodu sankcija. Smrtnost odojčadi na ovim područjima smanjila se na nivo pre uvođenja sankcija tek nakon njihovog ukidanja 1995. godine.

Razmišljanja o pravcima neophodnih promena u zdravstvu uključuju smanjenje i promenu direktne uloge države, veću odgovornost pojedinca, delimično uvođenje tržišnih mehanizama i iznalaženje adekvatnog položaja privatnog sektora u sistemu, potrebe racionalizacije, decentralizacije, definisanja bazičnih usluga, ali i kvalitativne promene kao što su uvođenje instituta porodičnog lekara, pomeranje ka kućnom lečenju, razvoj informacionog sistema, davanje mnogo većeg značaja primarnoj zdravstvenoj zaštiti i preventivnoj medicini, obezbeđenje kontinuiranog obrazovanje lekara i sl.

Reforme i promene u zdravstvu po svojoj prirodi moraju biti osmišljene i sprovedene na način da u najvećoj mogućoj meri očuvaju pozitivne karakteristike sistema iz prošlosti, da respektuju izmenjene okolnosti u društvu i da omoguće da najugroženiji budu i dalje zaštićeni. Prilikom transformacije sistema i eventualnog formulisanja paketa bazičnih usluga kako bi se uskladile mogućnosti i proklamovana prava¹²⁶, mora se voditi računa o demografskim ciljevima i u skladu sa njima izvršiti neophodne promene. Takođe, uključivanje privatnog sektora i privatizacija nekih delova sistema, moraju uključiti kontrolu i odgovarajuće zakonske projekte.

Odsustvo promena u zdravstvu, kada se okruženje iz različitih razloga dramatično promenilo, usloviće dalje narušavanje njegovog funkcionisanja i na kraju uprkos intencijama, cenu će platiti najsiromašniji, koji neće moći da se okrenu privatnom sektoru ili neformalnim plaćanjima. Od uspešnosti sistema da se prilagodi i promeni na adekvatan način zavisice umnogome i promene u mortalitetu. Pri tom posebno treba naglasiti da se neke važne promene, kao što je veće insistiranje na zdravstvenoj edukaciji, preventivnoj medicini i primarnoj zdravstvenoj zaštiti, politika lekova i sl. mogu sprovesti i nezavisno od celovitog reformisanja.

Pored smanjenja mortaliteta, još jednom treba istaći da je sa aspekta postizanja demografskih ciljeva, od posebnog značaja obezbeđenje adekvatne zdravstvene zaštite trudnica i dece, kao i obezbeđenje zaštite reproduktivnog zdravlja žena. U tom smislu je posebno važno istaći principe univerzalnosti zdravstvene zaštite trudnica i dece, najstrožu kontrolu privatnih institucija koje pružaju usluge iz ovog domena, kao i razmotriti ranije iznete predloge, o definisanju posebnog podsistema zdravstvene zaštite žena i dece sa namenski sredstvima, organizovanju savetovališta za kontracepciju po specifičnoj organizacionoj šemi, uključiv i pitanja pravne regulative vezane za specifične reproduktivne tehnologije.

Politika prema migracijama za mnoge niskonatalitetne zemlje predstavlja ili može predstavljati protivtežu i korektivni mehanizam za nepovoljne tendencije u prirodnom kretanju stanovništva. Imigracionom politikom razvijene zemlje utiču na priraštaj stanovništva, pa su čak i u poziciji da to mogu da čine vrlo selektivno, prihvatajući na primer samo imigrante određene starosti, nivoa obrazovanja, pa čak i rase. I kada nije eksplicitna u tom pogledu, činjenica je da se razvijenim zemljama pruža mogućnost da imigracionom politikom nadomeste delimično politiku prema fertilitetu. Manje razvijenim zemljama koje beleže nepovoljne demografske

¹²⁵ Ljiljana Pejin-Stokić "Zdravstvo", "Izveštaj o humanom razvoju Jugoslavija 1996", Ekonomski institut, 1996., str. 56

¹²⁶ Kao što je već ukazano suštinsko sužavanje prava već postoji i neuporedivo je bolje preispitivanje prava zasnovati na utvrđenim principima nego na stihiji, u kojoj uvek najlošije prolaze upravo oni kojima je pomoć najpotrebnija (siromašni, stari, neobrazovani)

tendencije takva mogućnost, međutim, ne stoji na raspolaganju, zato što ne mogu da privuku imigrante. Kada bi to i bilo moguće imigranti bi dolazili sa još nerazvijenijih područja, obarajući nadnice i povećavajući ionako visoku nezaposlenost domicilnog stanovništva. Odsustvo mogućnosti da se politikom spoljnih migracija nadomeste nepovoljna demografska kretanja još u većoj meri nameće obavezu društvu da preduzima i sprovodi politiku prema fertilitetu.

Migratorna komponenta u proteklom periodu nije značajno uticala na rast stanovništva u Srbiji. Do najnovijih događanja u poslednjoj deceniji, **spoljne migracije** nisu ni po obimu, ni po drugim karakteristikama, zahtevale formulisanje posebne politike prema migracijama. Najznačajniji je bio tzv. odlazak radnika na privremeni rad u inostranstvo, kao prikriveni vid spoljnih migracija, koji se delimično odvijao i pod okriljem države (organizovano zapošljavanje u inostranstvu).

Poslednja decenija obeležena je, međutim, drugačijim kretanjima. U Srbiju se, prema podacima 1996. godine doselilo preko 600 hiljada izbeglica i drugih ratom ugroženih lica. Najveći broj ovih lica nema regulisano pitanje državljanstva, ali se prema svim indikacijama može očekivati da će se oni većinom trajno nastaniti u Srbiji i Jugoslaviji¹²⁷. Kako god nakon nekog vremenskog perioda budu zvanično definisana, ova kretanja će po svojim demografskim posledicama imati karakter spoljnih migracija, odnosno imigracije.

Klasične spoljne migracije koje su se u ovom periodu odvijale, najvećim delom su pak vezane za tzv. odliv mozgova. Procene o razmerama ovih kretanja značajno se razlikuju, a prema najekstremnijim kreću se čak do dramatičnih 30000 iseljenih visokoobrazovanih lica za samo četiri prve godine devete decenije¹²⁸. Svi istraživači ovog fenomena slažu se, međutim, da su razmere odliva mozgova velike, i na izvestan način duboko ukorenjene¹²⁹. Odlazak mladih visokoobrazovanih ljudi iz Srbije ostaviće i ostavlja kvalitativno posmatrano duboke posledice ne samo na ekonomiju već i društveni razvoj u celini. Najnovija tragična događanja u zemlji ne daju nadu da će se ovaj trend zaustaviti.

Ova dva specifična vida spoljnih migracija značajno se razlikuju po svojim demografskim posledicama. Trajno naseljavanje ratom ugroženih lica, i to, kako se očekuje, gotovo isključivo na području Centralne Srbije i Vojvodine, usporiće depopulacione tendencije na niskonatalitetnim područjima, ali na dugi rok posmatrano neće znatnije ublaži postojeće nezadovoljavajuće procese i tendencije. Stanovništvo Centralne Srbije i Vojvodine smanjiće se u slučaju integracije ratom ugroženih lica po neznatno sporijoj stopi rasta od -0,5, odnosno -0,4% u odnosu na -0,6% prosečno godišnje kako je projektovano u varijanti koja nije uključila trajno naseljavanje. Umesto za 30% stanovništvo Centralne Srbije i Vojvodine smanjiće se između 22 i 26%¹³⁰. Pri tom ne treba zaboraviti da će strukturne posledice depopulacije koja nastaje u uslovima smanjenja fertiliteta ostati nepromenjene. Stanovništvo niskonatalitetnih područja Srbije će naime i u slučaju trajnog naseljavanja

¹²⁷ UNHCR, Komeserijat za izbeglice Republike Srbije i Komeserijat za raseljena lica Republike Crne Gore " Popis izbeglica i drugih ratom ugroženih lica u Saveznoj Republici Jugoslaviji", Beograd, 1996.

¹²⁸ Silvano Bolčić " Izmjenjena sfera rada", "Društvene promene i svakodnevni život: Srbija početkom devedesetih", ISI, Beograd, 1995.

¹²⁹ Jelena Predojević "Razmere emigracije visokoobrazovanih kadrova i struenjaka iz naše zemlje", "Razvitak stanovništva Republike Srbije u periodu 1991-1997. " CDI, Beograd 1999. (u štampi).

¹³⁰ Gordana Matković "Izbeglice i druga ratom ugrožena lica u Srbiji i demografske posledice njihovog trajnog naseljavanja", "Razvitak stanovništva Republike Srbije u periodu 1991-1997. " CDI, Beograd 1999. (u štampi).

ovako velikog broja ratom ugroženih lica i dalje da se suočava sa značajnim starenjem stanovništva i sa pogoršanjem odnosa između potencijalno aktivnog i izdržavanog stanovništva, sa starenjem radne snage i sa drugim promenama koje će zahtevati brojna prilagođavanja u ekonomiji i društvu uopšte.

"Odliv mozgova" nezavisno od toga koja se procena uključi kao validna neće imati tako velike direktne demografske posledice. Ako međutim, imamo u vidu i indirektno demografske gubitke, koji podrazumevaju odlazak bračnih parova i celokupnih porodica, pa i one udaljenije, koje se tiču stvaranja većih šansi za privredni i društveni razvoj koji bi umanjio posledice negativnih socioekonomskih prilika na rađanje i smrtnost, kao i na otvaranje novih krugova emigracije, jasno je da se i ove posledice moraju negativno odraziti na demografski razvoj.

Politika države prema izbeglicama u proteklom periodu najvećim delom nije bila eksplicitna u pogledu njihove integracije i definitivnog rešavanja statusa. Na određeni način je prihvaćena »tiha« integracija, koja se u velikoj meri odvijala spontano. Ovo se može razumeti, uzimajući u obzir stav i zahtev međunarodne zajednice u pogledu repatrijacije, kao i izvesnu međunarodnu pomoć koja se mogla obezbediti za populaciju u izbegličkom statusu. Nerešeno pitanje lične imovine izbeglica u zemljama koje su napustili, pitanja dvojnog državljanstva i sl. takođe u određenoj meri doprinosi složenosti ove problematike. Uprkos tome, dalje odlaganje eksplicitnog formulisanja politike integracije izbeglica može imati značajne negativne posledice, naročito u kontekstu daljeg narastanja problema i novih talasa izbeglica sa Kosova i Metohije.

U nekim ranijim istraživanjima¹³¹ postavljeni su osnovni principi na kojima bi ova politika morala da se zasniva, a koji ističu potrebu da politikom budu obuhvaćene ne samo izbeglice već sva lica koja su zbog rata prebegla u Jugoslaviju, da razvojna orijentacija nasuprot administrativnim rešenjima mora predstavljati okosnicu politike, da razvojni programi moraju biti tako postavljeni da minimiziraju sukob interesa između izbeglica i lokalne populacije, sa naglaskom na razvoju malih i srednjih preduzeća, na legalizaciji sive ekonomije u kojoj je angažovan značajan deo izbegličke populacije i na iznalaženju rešenja koja bi respektovala izuzetnu kvalifikacionu i obrazovnu strukturu ove populacije. Kao prvi ili čak prethodni korak ukazano je da je neophodno definisati zakonske i institucionalne okvire, što podrazumeva rešavanje pitanja državljanstva, postavljanje principa za rešavanje pitanja imovine izbeglica i drugih lica ugroženih ratom koja je ostala na teritorijama koje su napustili i posebno formiranje institucije na svim nivoima koje bi bile nosioci politike. I u fazi pripreme i u fazi realizacije politike neophodno je u što većoj meri predvideti uključivanje samih izbeglica i drugih lica ugroženih ratom, kao i nevladinih organizacija (NGO).

Politika spoljnih migracija koja se odnosi na odlazak visokoobrazovanih kadrova prevashodno treba da sadrži dva segmenta. Prvi, koji podrazumeva stvaranje uslova da što veći broj mladih, visokoobrazovanih ostane u zemlji (smanjenje snage i intenziteta push faktora) i drugi, koji se pre svega odnosi na napor da se oni koji su napustili Srbiju i dalje doprinose njenom razvoju i napretku.

¹³¹ Ekonomski institut, "Ratom ugrožena lica u SR Jugoslaviji" u "Reintegracija izbeglica - Programi za pojedina područja" (pripremna faza), Beograd, 1997.

U okviru prvog segmenta, koji se umnogome prepliće sa razvojnom politikom u celini, potrebno je posebno naglasak staviti na podsticanje zapošljavanja i smanjenje nezaposlenosti visokobrazovanih lica, adekvatan položaj nauke i univerziteta, putem poreske i posebno kreditne politike podsticanje razvoja uslužnih delatnosti koje zahtevaju visok udeo znanja, delimično uslovljavanje angažovanja lokalnih stručnih potencijala pri sklapanju aranžmana različite vrste sa međunarodnim kompanijama i sl.

U postojećim uslovima drugi segment ove politike nameće se kao još značajniji. Jedan broj onih koji su napustili Srbiju i dalje je vezan za zemlju i zainteresovan za njenu sudbinu. Organizovan napor, poput onog koji je započet programima i projektima Savezne vlade (Program povratka i korišćenja emigracije iz odliva mozgova, Naši naučnici i stručnjaci u inostranstvu¹³²) neophodan je da bi se uspostavila i podstakla komunikacija. Realno je međutim da ovi programi, barem u narednom kratkoročnom periodu ne budu većim delom usmereni na povratak ovih lica, već na formiranje baze podataka, uspostavljanje kontakata i osmišljavanje primerene komunikacije sa svima, a posebno sa istaknutijim pojedincima u inostranstvu, uz nastojanje da se na ovaj način obezbede: pomoć mladima koji odlaze na usavršavanje, informacije i savetodavno-recezenska ulogu pri formulisanju ili analizi projekata, uključivanje u fondovsko-zadružbinarske akcije odgovarajuće vrste (stipendiranje talenata, objavljivanje naučnih knjiga, pomaganje matičnog fakulteta nabavkom opreme i sl.). Specifične vrste informacija i komunikacije morali bi se uspostaviti takođe sa onim delom dijaspore koja je u sferi biznisa, uz posebno nastojanje da se ostvari njihovo uključivanje u procese privatizacije, investiranje, i druge oblike povezivanja sa lokalnom ekonomijom (na primer kontakti sa odgovarajućom vrstom udruženja malih preduzetnika i sl.).

Politika **unutrašnjih migracija** umnogome je isprepletana sa politikom regionalnog razvoja i razvoja sela. Odgovor na pitanje o optimalnom razmeštaju stanovništva ili na primer o potrebi zaustavljanja migracija selo-grad nije potpuno jednoznačan. Ideje o uravnoteženom razvoju, ravnomernoj distribuciji proizvodnje, zaposlenosti i stanovništva i pridavanje veće važnosti jednakosti (ravnomernosti) nego efikasnosti, danas se dobrim delom smatraju utopističkim¹³³. Razlozi za vođenje politike unutrašnjih migracija uglavnom su se pravdali argumentima o negativnim aspektima previsoke koncentracije stanovništva u gradovima, što uslovljava neefikasno korišćenje prirodnih resursa i radne snage, stvara nejednake uslove za ekonomski i socijalni razvoj pojedinih regiona i nestabilnu političku klimu. Ukoliko se kao neprihvatljivi odbace instrumenti prinude, unutrašnje migracije u tržišnim ekonomijama mogu se podstaći pre svega menjanjem tokova kapitala i tehnologije, putem davanja raznih vrsta subvencija za investicije, zatim kontrolom nad lokacijama, smanjenjem tarifa za korišćenje zemljišta, smanjenjem poreza, državnim ulaganjem u infrastrukturu i sl. Prema oceni većine istraživača politika redistribucije stanovništva nije se pokazala efikasnom¹³⁴, pa je čak u mnogim slučajevima profit iz nerazvijenih regiona korišćen kao izvor investicija u već razvijenim centrima. U skladu sa novim, preovlađujućim neoliberalističkim teorijskim konceptom, kojim se daje prednost tržištu, uz insistiranje na smanjenju uloge države, u politici unutrašnjih migracija javljaju se novi instrumenti koji pre svega podrazumevaju poboljšanje saobraćajne infrastrukture, stvaranje informacionih i komunikacionih mreža i podsticanje razvoja malih i srednjih preduzeća.

¹³² Jelena Predojević "Razmere emigracije visokoobrazovanih kadrova i struenjaka iz naše zemlje", "Razvitak stanovništva Republike Srbije u periodu 1991-1997. " CDI, Beograd 1999. (u štampi).

¹³³ Carlos Antonio de Mattos "The moderate Efficiency of Population Distribution Policies in Developnig Countries", "Population Distribution and Migration" United nations, New York 1998., str. 179.

¹³⁴ Ibid., str. 183

Jasne i ubedljive demografske razloge za obezbeđenje ravnomernijeg rasporeda stanovništva u Srbiji teško je izneti, te se pre svega može govoriti o ekonomskim, odbrambenim ili o nacionalnim kriterijumima, koji izlaze izvan okvira ovog istraživanja. Koncentracija stanovništva u gradovima nije u našim uslovima, kao u pojedinim zemljama, dovela do »gušenja velikih gradova«, a udeo stanovništva van urbanih sredina je i dalje relativno visok. Sa ekonomskog stanovišta, osnovni problem je zapravo revitalizacija poljoprivredne proizvodnje, i adekvatan položaj poljoprivrede kao privredne delatnosti koja bi, ukoliko se postigne mogla da omogući i zadržavanje stanovništva na seoskim područjima.