

---

Marijan  
KRIŽIĆ

Zagreb

DEMOGRAFSKA  
POLITIKA U  
HRVATSKOJ  
U UVJETIMA  
SUVREMENIH  
DEMOGRAFSKIH  
KRETANJA



*Početakom 90-ih godina Hrvatska je ušla u fazu prirodne depopulacije.*

*U promijenjenim političkim okolnostima Hrvatski sabor usvojio je početkom 1996. Nacionalni program demografskog razvitka, koji je predviđao niz mjera aktivne populacijske politike.*

*Nakon izbora u siječnju 2000. dokinuta su neka od ozakonjenih mjera iz Nacionalnoga programa. Hrvatska zadnjih godina doživljava ubrzanu depopulaciju.*

*Sve pokazuje da treba utvrditi iznadstranačku demografsku i obiteljsku politiku, koja će osigurati uravnoteženu dobnu strukturu i ravnomjerniji raspored stanovništva u Hrvatskoj.*

Vrlo nepovoljna demografska kretanja u Hrvatskoj u široj su javnosti uočena tek početkom 90-ih godina 20. stoljeća, kada smo ušli u fazu prirodnoga pada i depopulacije. Sve ozbiljne prognoze upozoravaju, a podaci u prvim godinama novoga tisućljeća potvrđuju, da nas očekuju vrlo dramatične demografske promjene. Procjena UN-a da će Hrvatska sredinom ovoga stoljeća pasti na samo 3,5 milijuna stanovnika ima svoje još gore naličje. Naime, ovaj smanjeni broj stanovništva bit će bitno stariji od sada već stare populacije. Daljnjim padanjem broja i udjela mladoga i vitalnoga stanovništva ubrzat će se depopulacija i izumiranje.

Ipak, ove promjene nisu nastupile odjednom, a niti zbog žrtava u Domovinskom ratu, iako je on odnio desetke tisuća mladih života i pokrenuo iseljavanje iz ionako ispražnjenih prostora Republike Hrvatske. Pravi uzroci demografskog urušavanja plod su višedesetljetnoga nepovoljnog prirodnog kretanja i iseljavanja najvitalnijeg stanovništva.

Već nakon tzv. *baby booma* nakon 2 svjetskog rata, točnije 1958., u Hrvatskoj je neto stopa reprodukcije pala na 0,98 (tj. ispod razine koja osigurava jednostavno obnavljanje ženskoga stanovništva). Dakle, u Republici Hrvatskoj već puna četiri desetljeća bilježimo neprekidnu reprodukciju depopulaciju.

Stopa ukupnoga fertiliteta bila je zadnji put iznad minimuma potrebnog za jednostavnu obnovu pučanstva 1961. godine, kada je iznosila 2,16.

Stopa ukupnoga fertiliteta iznosila je 1991. godine 1,55, 1992. g. 1,44, 1993. i 1994. g. 1,52, 1995. g. 1,58. U skladu s porastom nataliteta, stopa ukupnoga fertiliteta u 1996. iznosila je 1,67, a u 1997. godini 1,69. Od 1998. vitalni događaji bilježe se na temelju stalno prisutnoga stanovništva u Hrvatskoj. To je jedan od razloga da je u toj godini stopa ukupnoga fertiliteta pala na 1,45. Međutim, podatci u godinama koje slijede znak su stvarnoga pada stope ukupnoga fertiliteta. Tako u 1999. godini 1,38, u 2000. godini 1,39, u 2001. godini 1,39, a u 2001. godini 1,38.

Prema procjenama koje je dr. Jakov Gelo iznio na tribini pod nazivom *Obitelj u aktualnoj politici*, održanoj 17. studenog 2003. na Tribini Grada Zagreba, stopa ukupnoga fertiliteta u 2002. godini pala je na samo 1,25.

Začarani krug generacijske depopulacije, praćen kontinuiranim iseljavanjem najvitalnijega stanovništva, ne samo da je utjecao na pad nataliteta i porast mortaliteta nego i na sve stariju dobnu strukturu stanovništva.

O kakvim se dramatičnim promjenama radi ilustrirat ćemo samo najosnovnijim pokazateljima:

Nakon Drugog svjetskog rata broj živorođenih kretao se od 85.207 u 1947. godini do 86.171 u 1956. godini. Najveći broj zabilježen je 1949. i iznosio je 96.382. Već 1957. broj živorođenih iznosio je 81.414. Bio je to početak kontinuiranoga padanja nataliteta, tako da je 1970. broj živorođenih u RH pao na najnižih 61.103 djeteta. Tek sedamdesetih, kada su u fertilnu dob stupile žene rođene u razdoblju poslijeratnoga *baby booma*, broj živorođenih blago je porastao, tako da je 1979. dosegnut najviši broj od samo 69.229 djece. Dakle, osjetno manje od broja živorođenih iz pedesetih godina, koji je u to vrijeme bio u najfertilnijoj dobi.

Upravo zbog činjenice da je Hrvatska svake godine bilježila stopu ukupnoga fertiliteta ispod razine generacijske obnovljivosti, broj živorođenih u razdoblju koje je slijedilo bilo je obilježeno sve manjim brojem rođenih. A zbog starenja stanovništva rastao je broj umrlih.

Upravo onako kao su demografi i predviđali početkom 90-ih, Hrvatska je ušla u razdoblje negativnoga prirodnog porasta. Dogodio se, dakle, paradoks da je tek stvorena neovisna hrvatska država svoje prve godine obilježila većim brojem umrlih od broja rođenih. Točnije, 1991. broj živorođenih iznosio je 51.829, a broj umrlih 54.832. Prirodni pad bio je 3003.

Istodobno, stvaranjem samostalne hrvatske države ostvarene su i pretpostavke da se utvrdi politička strategija demografske obnove. Svijest i spoznaja o nepovoljnim demografskim zbivanjima u Hrvatskoj nametala je i potrebu osmišljavanja takva programa na temelju kojeg će se moći zaustaviti nepovoljna demografska kretanja u Hrvatskoj te osigurati uravnoteženo i stabilno prirodno obnavljanje pučanstva, zaustaviti nepovoljni migracijski tokovi i ostvariti uvjeti za ravnomjerni raspored pučanstva.

### Nacionalni program demografskoga razvitka

---

Ministarstvo razvitka i obnove, u suradnji s uglednim demografima i osobama koje se bave obiteljskom problematikom, izradilo je, a Vlada Republike Hrvatske predložila Saboru, *Nacionalni program demografskog razvitka*. Hrvatski državni sabor prihvatio je Program 18. siječnja 1996. godine.

Nacionalni program u svom prvom poglavlju pod nazivom *Demografska slika Republike Hrvatske* daje pregled svih relevantnih demografskih zbivanja u Republici Hrvatskoj. Sve niži natalitet i sve manji prirodni porast završio je početkom 90-ih na nultoj stopi rasta, a potom se prometnuo u prirodni pad pučanstva. S druge strane, zbog nepovoljnih migracijskih tokova Hrvatska je gubila najvitalnije stanovništvo i time ubrzavala proces depopulacije i starenja.

Osim toga, Hrvatsku obilježavaju vrlo nepovoljne unutrašnje migracije, a kao plod toga vrlo nepovoljan razmještaj pučanstva.

*Nacionalni program* u nastavku daje usporedbe s drugim europskim zemljama. Europske zemlje također karakterizira vrlo niska stopa fertiliteta, koja je u većini njih ispod razine generacijske obnovljivosti, odnosno manje od 2,1 djeteta po jednoj ženi u fertilnoj dobi. Ova činjenica, koja prati Hrvatsku još od 1962. godine, kod nas je još alarmantnija zbog nepovoljnih migracijskih tokova i raseljavanja čitavih prostora.

Posebno poglavlje posvećeno je temi *Hrvatska dijaspora*. U tom su poglavlju iznesena osnovna obilježja hrvatskog iseljništva. Brojnost tog iseljništva upućuje na činjenicu da je hrvatski narod jedan od najiseljenijih. U programu je dan broj i struktura hrvatskog iseljništva. Isto poglavlje sadrži i mjere koje treba poduzeti kako bi se uspostavila tješnja suradnja iseljene Hrvatske s domovinskom Hrvatskom te potaknula dio hrvatskog iseljništva da se vrati u domovinu.

U poglavlju *Razmještaj stanovništva* predočene su nepovoljne pojave i trendovi u razmještaju pučanstva te se

daje niz mjera i pretpostavki nužnih za osiguranje ravnomyernoga i funkcionalnoga razmjestaja stanovništva. Posebna se pozornost posvećuje zaustavljanju iseljavanja Hrvata iz Bosne i Hercegovine.

Sljedeće poglavlje, *Stvaranje pozitivnoga dubovnog ozračja*, ističe važnost poticanja prema takvu vrijednosnom sustavu koji će utjecati na afirmiranje i zaštitu ljudskoga života, pri čemu je naglasak stavljen na važnosti braka i obitelji kao bitnih čimbenika koji utječu na kvalitetu toga života. U tom smislu ističe se važnost odgojno-obrazovnih ustanova, važnost medija te potreba formiranja bračnih i obiteljskih savjetovališta. Posebna se pozornost daje uspostavi *Državnog zavoda za zaštitu obitelji i mladeži*, kao državnog tijela koje će se posebno baviti promicanjem i zaštitom obitelji.

Zadnje poglavlje, *Prijedlog poticajnih mjera populacijske politike*, sadrži niz mjera koje nastoje pomoći roditeljima oko skrbi i odgoja djece. (*Pomoć se sastoji u novčanim naknadama za odgoj i skrb o djeci, ali i u osiguravanju odgovarajuće infrastrukture, koja je bitna pretpostavka za cjelovitu društvenu skrb o djeci.*)

Najvažnije poticajne mjere odnose se na dječji doplat, stambene kredite za obitelji, porezne olakšice, naknadu za opremu novorođenoj djeci, novčane olakšice za jaslice i vrtiće, potpore za školovanje djece te besplatnu socijalno-zdravstvenu zaštitu za svu djecu.

Dio prava odnosi se na pomoć i zaštitu roditeljskoga statusa. U tom je smislu posebno istaknuta zakonska zaštita trudnica i majki s malom djecom na radnom mjestu, plaćeni porodni dopust, status roditelja odgojitelja i sl.

*Nacionalni program demografskog razvitka* završava *Zaključkom*, u kojemu je istaknuta svijest da je riječ o strateškom i dugoročnom projektu. U Zaključku su istaknuti i ciljevi koji se odnose na planiranje reprodukcije pučanstva, planiranje i praćenje unutarne i vanjske migracije te uravnoteživanje regionalnoga razvitka.

## Zakonska rješenja

---

Početakom 1996. donesen je *Zakon o radu*, u kojemu je zaposlenim majkama, koje su rodile blizance, troje ili više djece, prošireno pravo na porodni dopust s jedne godine na tri. Isto pravo *Zakonom o porodnom dopustu majki koje obavljaju samostalnu djelatnost i nezaposlenih majki* prošireno je i na majke samostalne djelatnice. Nezaposlene majke, ako su rodile blizance, troje ili više djece, stekle su pravo na novčanu naknadu od dana rođenja djeteta do njegove navršene treće godine života.

Zakon o radu donio je i odredbe u kojima se štiti zaposlena trudnica i majka maloga djeteta, i to tako da takve žene ne mogu biti zaposlene u noćnom smjenama i na teškim fizičkim poslovima. Isto tako određeno je pravo na stanku dok žena doji dijete.

Istim je zakonom utvrđeno i pravo na status majke odgojiteljice, ali se ova odredba ne može primjenjivati dok se ne donesu posebni zakonski propisi. U međuvremenu (2001. g.) ta je odredba izbačena iz zakona.

*Zakonom o porezu na dohodak* utvrđeno je pravo na neoporezivi dio dohotka, i to s progresivnim povećanjem s obzirom na broj uzdržavane djece. Izmjenama zakona neoporezivi dio povećao se 1. siječnja 1999. godine.

Progresivno povećanje neoporezivoga dijela dohotka donosilo je značajno povećanje neto plaća osobama s uzdržavanom djecom u odnosu na osobe koje imaju jednaku bruto plaću, ali nemaju djece. Učinak ovoga zakona djelomično je umanjen 1. siječnja 2003., kada je povećana osnovica neoporezivoga dijela dohotka, ali su značajnije umanjene stope za uzdržavane članove obitelji, pa tako i za djecu.

Glede poticanja na ravnomjerniji funkcionalni regionalni razvitak, treba istaknuti *Zakon o područjima od posebne državne skrbi*, u kojemu se poreznim olakšicama i drugim poticajima stimulira gospodarski razvitak i revitalizacija prostora koji su zahvaćeni depopulacijom.

Početak 2000. stupio je na snagu novi *Zakon o doplatku za djecu*, kojim je pravo na doplatku za djecu ovisio o prosječnom dohotku člana kućanstva, i to tako da je bio utvrđen viši i niži cenzus. Posebna novost zakona bila je u tome što su njime, za razliku od prethodnog, kojim su pravo na doplatku imali samo zaposleni roditelji, pravo na doplatku stekli svi korisnici, neovisno o radnom statusu, pod uvjetom utvrđenoga dohodovnog cenzusa. Isto tako zakonom je utvrđen dodatak na doplatku za treće i sljedeće dijete.

*Zakon o doplatku za djecu*, koji je stupio na snagu upravo nakon smjene vlasti, djelomično je izmijenjen, a njegova primjena odgođena je za 1. listopada 2000. Prema tom zakonu, pravo na doplatku imale su one obitelji kojima prosječan dohodak po članu nije prelazio 50 posto prosječne plaće u Republici Hrvatskoj. Pravo na veću svotu imala su djeca onih obitelji čiji je prosječni dohodak bio ispod 27,5 posto prosječne neto plaće.

Po istom zakonu djeca hrvatskih ratnih vojnih invalida i žrtava Domovinskog rata imala su pravo na dječji doplatku u većem iznosu, neovisno o prosječnom dohotku.

Broj korisnika doplataka za djecu u 2001. godini, prema podacima Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, bio je 332.705, a broj djece koja su dobivala doplatu bio je 628.654.

## Restrikcije obiteljskih prava

---

Već 1. siječnja 2002. došlo je do promjena kojima su poštreni cenzusi za stjecanje prava na doplatu, i to na 20 i 40 posto proračunske osnovce (ne više prosječne neto plaće), čime je dio korisnika ostao bez prava na doplatu, a dio je prebačen u nepovoljniji cenzus.

Druga restrikcija odnosi se na ukidanje dodatka na doplatu za treće i sljedeće dijete. Treća značajna promjena jest ukidanje prava na doplatu za osobe iznad 19 godina, čime su pravo na doplatu izgubili i svi redovni studenti. Potonjom promjenom zakon je postao još restriktivniji od staroga zakona, koji je osiguravao doplatke za studente.

“Zahvaljujući” spomenutim restrikcijama, u 2002. godini broj korisnika pao je na 271.949, odnosno 513.369 djece primalo je dječji doplatu.

Značajne restrikcije provedene su i u pravima na rodne dopuste i naknade.

Početakom 2001. Vlada je smanjila naknade za rodne dopuste, tako da je svim zaposlenim majkama nakon 6. mjeseca djetetova života umjesto prava na naknadu u rasponu od 1600 do 2600 utvrđen minimalni iznos od 1600 kn. Nezaposlenim majkama smanjena je naknada sa 1600 na 1100 kuna.

Usprkos pritisku javnosti i peticijama koje je potpisalo nekoliko stotina tisuća ljudi, potkraj 2001. provedene su daljnje restrikcije u korištenju ovih prava.

Ukinuto je pravo na trogodišnji rodni dopust, a uvedeno pravo na dvogodišnji rodni dopust, ali samo za majke koje su rodile blizance ili više djece u jednom porodu. Trogodišnji rodni dopust za nezaposlene također je ukinut, a umjesto njega uvedeno je pravo na šestomesečni rodni dopust za sve nezaposlene majke. Naknada nezaposlenim majkama smanjena je na samo 900 kn.

Sve u svemu, ovako restriktivna obiteljska i demografska politika rezultirala je strmoglavim demografskim trendovima koje upravo bilježimo.

## Nacionalna obiteljska politika

---

Hrvatski sabor usvojio je 2. listopada 2002. *Nacionalnu obiteljsku politiku*, kao svojevrsnu alternativu *Nacionalnom programu demografskog razvitka*. Iako između obiteljske i de-



mografske politike postoje mnoge dodirne točke, one nisu istoznačnice, a o čemu piše i u spomenutim dokumentu (str. 31).

U *Nacionalnom programu demografskog razvitka* predložen je niz konkretnih mjera koje imaju za cilj zaštititi obitelj i afirmirati je u okolnostima suvremenoga života te ozakoniti mjere kojima će se pomoći i potaknuti obitelji na odluku da imaju više djece. Nasuprot tome, *Nacionalna obiteljska politika* tradicionalnoj obitelji već u uvodniku šalje svoj doslovni “laku noć”.

Nacionalna obiteljska politika podijeljena je na dva dijela:

- I. *Društvo, obitelj, obiteljska politika*
- II. *Mjere obiteljske politike.*

U prvom dijelu, koji se sastoji od tri poglavlja: *Društvene promjene u obitelji* i *Obiteljska politika* te *Zaključnih napomena*, pristupilo se tumačenju značenja obitelji, suvremenim trendovima u vrijednosnom sustavu i transformacijama s kojima se suočava suvremena obitelj – i u Hrvatskoj i Europi. Isto tako, dokument sadrži pregled različitih obiteljskih politika u Europi. *Nacionalna obiteljska politika* više se bavi konstatiranjem i afirmiranjem postojećih trendova, od kojih mnogi ugrožavaju vrijednosti i identitet obitelji. Od ovako koncipiranoga dokumenta hrvatska obitelj nema nikakve ili gotovo nikakve koristi.

Ali da ne ostanemo na razini načelnih konstatacija, istaknimo neke tipične i zanimljive naglaske u ovom dokumentu:

U poglavlju *Demografske promjene i obitelj*, na stranici 21, stoji: “Prototip obitelji sa zaposlenim ocem i majkom koja je kod kuće, sve manje susrećemo. Umjesto toga govori se o pluralitetu obiteljskih oblika, kojih je između 15 i 30% u industrijskim zemljama, zatim slobodne izvanbračne veze, rekonponirane obitelji, samačka domaćinstva itd.” Dokument koji se zove *Nacionalna obiteljska politika* ne bi smio zastati pred ovakvim činjenicama a da se uopće ne odredi prema njima i da na temelju tih činjenica i polazišta ne nastoji utvrditi takvu politiku kojom će na najbolji način pomoći i zaštititi obitelj.

Naprotiv, gotovo da se žali što i Hrvatsku nisu zahvatili svi negativni trendovi kakve bilježimo u većini europskih zemalja. Kako inače objasniti da nakon iznošenja podataka o drastičnom padu nataliteta u Europi, porastu razvoda braka i sve većem udjelu izvanbračne djece čitamo sljedeću rečenicu: “Možemo, dakle, zaključiti da se hrvatska obiteljska struktura relativno sporo mijenja pa stoga **još uvijek** (nagl. MK) zadržava dosta tradicionalno obilježje” (str. 24). Nikakva određenja ili nastojanja da se

utvrđi takva politika kojom bi se očuvao brak i obitelji u Hrvatskoj te osigurale mjere kako bi se zaustavili izrazito nepovoljni demografski trendovi.

U poglavlju pod naslovom *Vanjski rad i obitelj* stoji: “poznato je da tržišno gospodarstvo insistira na pojedincu, dok je obitelj skupina pojedinaca koje imaju svoj vlastiti identitet” (str. 25). *Nacionalna obiteljska politika* opet se ne određuje kako riješiti taj konflikt i kako zaštititi obitelj: “Mi hoćemo tržišnu ekonomiju, a ne želimo tržišno društvo”. Iz ovoga možemo zaključiti da zapravo trebamo zaštititi tržište od obitelji, a ne obrnuto.

U poglavlju *Obiteljska politika*, u potpoglavlju *Tipovi i instrumenti obiteljske politike*, dokument nas upoznaje s tipovima i instrumentima obiteljske politike. Vrijedne informacije, ali to nije politika!

U potpoglavlju *Novi trendovi u obiteljskoj politici*, ista konstatacija!

U potpoglavlju *Razvoj obiteljske politike u Hrvatskoj* provedena je podjela na tri razdoblja obiteljske politike, i to: od 1990. do 1995., zatim od 1996. do 2000. te treće razdoblje koje počinje smjenom vlasti 3. siječnja 2000.

Od 1996. do 2000. dan je sažet osvrt na politiku utvrđenu *Nacionalnim programom demografskog razvitka*.

“Početak trećega razdoblja u obiteljskoj politici koincidira s promjenom vlasti u siječnju 2000. godine. Hrvatska je doista u teškoj ekonomskoj i socijalnoj situaciji, naslijeđenoj iz prethodnog razdoblja” (str. 40). Ovom konstatacijom dokument se udaljio od svoje “objektivnosti” i upustio u politikantske ocjene. Ne mogu a da se ne osvrnem na njih. Ako je dakle *naslijeđena teška situacija* bila uzrok obiteljskih restrikcija, postavljamo onda pitanje: što je naslijedila prethodna vlast 1990. godine? A naslijedila je državu u potpunom raspadu, državu iz koje su u tim trenucima izvučene sve devizne pričuve. U uvjetima srpske agresije stvarala se hrvatska država, zbrinuto je više od pola milijuna prognanika i izbjeglica.

Nasuprot tome “trećesiječanjska” vlada naslijedila je državu u kojoj je uspostavljen mir na cjelokupnom teritoriju, državu koja je financijski daleko bolje stajala nego što stoji sada. Stoga konstatacija iz dokumenta da “radi saniranja ekonomskog stanja Vlada provodi program štednje i restrikcije” (str. 40) – i to, zanimljivo, baš na pravima obitelji i djece – zvuči kao jeftina politikantska floskula. Ukratko, rečenica iz *Nacionalne obiteljske politike* (str. 40): “U jesen 2001. izvršena je značajna revizija socijalnih prava, uključujući i obiteljska prava” (str. 40) – najbolje oslikava treće razdoblje obiteljske politike.

U *Zaključnim napomenama* iznesene su konstatacije koje doista potvrđuju da ovaj dokument nema namjeru zaštititi obitelj, nego tek konstatirati, pa i promicati one trendove koji zapravo vode k razaranju obitelji. Tako na str. 49 čitamo: “Govori se o ‘defamilijizaciji’ obitelji, naglašavajući njeno slabljenje kao kolektiviteta...” Zatim: “Drugim riječima: nova obitelj može se graditi polazeći od autonomije pojedinca”.

*Zanimljiva* je konstatacija koju čitamo u nastavku: “...pad stope fertiliteta. Sve manji broj sklopljenih brakova, lagani rast broja rastava, koji nagovještavaju pluralizaciju obiteljskih oblika i disoluciju obiteljske strukture u skladu s europskim trendovima. Ako se ta predviđanja ispune, realno je da će nova struktura ‘isporučivati’ hrvatskom društvu znatno više socijalnih problema, nego što je činila dominantna tradicionalna obitelj u kojoj su problemi bili zatambljeni unutar snažne primarne solidarnosti”. Ovaj zaključak, međutim, ipak nije naveo autore *Nacionalne obiteljske politike* da podupru “dominantnu tradicionalnu obitelj”. Umjesto toga, afirmiraju “novu strukturu” obitelji, iako ona “‘isporučuje’... znatno više socijalnih problema”. Kao da im je više stalo do toga da se gomila i umnaža višestruka šteta – kako za obitelj, tako i za društvo u cjelini.

Ta prividna (?) kontradikcija najbolje se očituje u rečenici koja slijedi: “Zaposlenim roditeljima treba znatno veća pomoć u podizanju djece, nego je trebala ako je majka ostala kod kuće. Međutim, *s obzirom na sve veće potrebe suvremene obitelji, nužno je da oba roditelja budu zaposlena*” (str. 50). Čudno da autori dokumenta nisu došli do zaključka koji im se u ovoj rečenici jasno nametao: da je jeftinije za državu, a bolje i za razvoj djeteta, kao i za stabilnost obitelji, da materijalno pomogne obitelji tako da majka ili otac – ako to žele – mogu ostati uz svoje dijete, nego da im država osigurava “dadilju” ili neki drugi surrogat majke. Osim toga, ako država svojom restriktivnom politikom tjera ženu na posao, pa makar joj i osigurala zamjensku uslugu (koja je u pravilu za državu skuplja), dovodi se u pitanje sloboda odabira te obitelji i te žene. Sloboda pojedinca upravo se i očituje u tome da im država ne nameće svoje prioritete, nego da im omogućuje slobodu izbora.

“Zanimljiva” je još jedna konstatacija u istom poglavlju (str. 52): “Kada je rat završen, državna je vlast pokazala znatne ambicije u obiteljskoj politici. U središte pažnje dospio je problem demografske obnove, budući da je rat izazvao silne migracije stanovništva, a neka su područja nakon odlaska srpskog stanovništva ostala praktično nena-

seljena. *Nacionalni program demografskog razvitka* iz 1996. godine napravljen je upravo u takvom ozračju.”

Najmanje što možemo reći za ove tvrdnje jest da su netočne. Prije svega *Nacionalni program demografskog razvitka* nipošto nije nastao da bi se popunile demografske rupe nastale odlaskom srpskoga stanovništva. To nigdje u dokumentu ne stoji i to jednostavno nije točno.

Osim nepovoljnih demografskih trendova, područja koja su bila četiri godine pod srpskom okupacijom ne samo da su bila u prosjeku najrjeđe napućen kraj u Hrvatskoj nego i potpuno ispražnjena od nesrpskoga stanovništva, ponajprije Hrvata. Osim toga, *Nacionalni program* već je bio koncepcijski završen u prvom dijelu 1995. godine, kada nitko nije znao da će srpsko pučanstvo u okupiranim područjima poslušati glas svojih odmetnutih vođa i napustiti Hrvatsku.

Druga konstatacija – “da su ključne mjere predviđene *Programom* praktično neizvedive, jer za to nije bilo dovoljno sredstava i jer su se pojavili drugi prioriteti” – proizvoljna je i netočna. Jedan od autora *Nacionalnog programa*, prof. dr. Jakov Gelo, iako je i sam član radne skupine za izradbu *Nacionalne obiteljske politike*, od ovakve tvrdnje jasno se distancirao. Naime, u svom prilogu objavljenom uz *Nacionalnu obiteljsku politiku* pod naslovom: *Demografske promjene u Hrvatskoj kao osnova Nacionalne obiteljske politike*, u uvodu tvrdi: “...smatram apsolutno nužnim... obnavljanje duha *Nacionalnog programa demografskog razvitka* kroz odgovarajući zakon i podzakonske propise s preciznim mjerama, sredstvima i ciljevima, eksplicitne populacijske politike koju nikako ne može zamijeniti ni nadomjestiti *Nacionalna obiteljska politika* (u većini europskih zemalja postoje državni programi populacijske i obiteljske politike kao komplementarni programi), ali ni parcijalna zakonska rješenja u tzv. socijalnim i nekim drugim zakonima...” (str. 76) (*Nacionalna obiteljska politika*, urednici Vlado Puljiz, Dejana Buillet, 2. prošireno izdanje, Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži, 2003.).

A da ne bismo nagađali koja je nakana ovoga dokumenta, pročitajmo što stoji u šestoj točki zaključnih napomena. “Buduću obiteljsku politiku... treba graditi na dvije uporišne točke. Prvo je zapošljavanje žena, odnosno drugog hranitelja obitelji... To znači da rješenja definitivno ne treba tražiti u raznim oblicima retradicionalizacije i zadržavanja žena u obitelji, kako je to implicitno proizlazilo iz nekih ranijih rješenja...” Znači, *Nacionalna obiteljska politika* razvitka jasno daje do znanja da namjerava nametnuti svoj koncept, ne nudeći roditeljima – majci i ocu – da sami bez ikakve prisile (u ovom slučaju egzistencijalne) odlu-

če na koji će način organizirati obiteljski život i brinuti se o djeci. Postavljam pitanje: zašto dokument izrijeckom onemogućuje očuvanje tradicionalne obitelji? Na koje se to demokratsko pravo poziva kada nameće svoja rješenja i zbog izrazito destimulativnih mjera tjera roditelja s malom djecom na tržište rada? Očito materijalni razlozi nisu primarni, jer ta ista politika predviđa s tržišta rada osigurati osjetno skuplje državne dadilje i slične roditeljske surogate.

U preostalom dijelu *Nacionalne obiteljske politike* također se susrećemo s načelnim i neodređenim ciljevima – ili tek s nekim konstatacijama dvojbene vjerodostojnosti. Tako u poglavlju *Zadanost obiteljske politike*, u točki 3, stoji da: “Nepovoljni demografski trendovi u Hrvatskoj posljedica su rata te dubokih promjena obilježenih postsocijalističkom tranzicijom”. Kako sam već upozorio, demografski trendovi plod su dugoročnoga nepovoljnog prirodnog kretanja i negativnoga migracijskog salda.

Kada je riječ o “postsocijalističkoj tranziciji”, činjenica je da je Hrvatska u zadnjem desetljeću 20. stoljeća u odnosu na ostale zemlje u tranziciji bilježila relativno povoljne demografske trendove, a što je posljedica *Nacionalnog programa demografskog razvitka* i nekih mjera koje su ozaakonjene.

U poglavlju *Mjere obiteljske politike*, potpoglavlje *Demografska kretanja*, točka 1. *Usvojiti i sustavno provoditi populacijsku (demografsku) politiku*, stoji: “Program mjera populacijske politike treba popratiti kvalitetnom međuresorskom suradnjom, a isto tako uskladiti s drugim nacionalnim strateškim dokumentima...” (str. 61). Ovo poglavlje dakle predviđa mjere populacijske politike, ali – osim poticajne kreditne i porezne politike – ne navodi koje i kakve su to mjere te kada bi se trebale provoditi.

U potpoglavljima *Tržište rada*, *Usluge namijenjene obitelji* i *Afirmacija uspješnog roditeljstva* izneseni su opći problemi i potrebe obitelji i društva, od kojih se neke same po sebi podrazumijevaju. Stoga teško zadovoljavaju kriterije po kojima bi ih se moglo svrstati u *Nacionalnu obiteljsku politiku*.

S obzirom na to da je Hrvatski državni sabor početkom 1996. usvojio *Nacionalni program demografskog razvitka*, taj bi dokument trebao obvezivati Vladu RH i one koji su zaduženi za provedbu obiteljske politike. Istina, *Nacionalna obiteljska politika* se osvrće se na taj dokument, ali se prema njemu odnosi kao da on ni na što ne obvezuje.

## Demografski učinci “trećega razdoblja” obiteljske politike

---

Upravo od 2000. u Hrvatskoj bilježimo strmoglavi pad nataliteta i sve veći prirodni pad stanovništva. Ne možemo ne uočiti korelaciju između pada nataliteta i dokinutih prava roditelja i djece. Zanimljivo je da su upravo u razdoblju provedbe “trećega razdoblja” obiteljske politike u Hrvatskoj zabilježena najnepovoljnija kretanja.

(Pozivajući se upravo na procjenu iznesenu u *Nacionalnoj obiteljskoj politici*, str. 37, da je “opadanje broja djece i disolucija obitelji... uslijedilo... i zbog pada optimizma u društvu”, možemo zaključiti da su se, u uvjetima opće depresije u društvu, kao i činjenice da su nakon 3. siječnja ukinuta prava koje su pružala kakvu-takvu sigurnost, stekli uvjeti koje smo upravo naveli.)

Što zbog sve nepovoljnije dobne strukture, ali i zbog spomenutih obiteljskih restrikcija, upravo u “trećem razdoblju” demografske i obiteljske politike, koja je, prema *Nacionalnoj obiteljskoj politici*, nastupila 3. siječnja, suočeni smo s katastrofalnim demografskim kretanjima.

Tako su prema zadnjim objavljenim podatcima 2002. godine rođena samo 40.094 djeteta, što je prema podatcima i procjenama koje proizlaze iz knjige prof. dr. Jakova Gele *Demografske promjene u Hrvatskoj 1780.-1981.* apsolutno najmanji broj rođenih u cjelokupnom promatranom razdoblju. Na spomenutoj tribini, održanoj 17. studenog 2003. na Tribini Grada Zagreba, dr. Gelo iznio je i podatak da je to apsolutno najmanji broj rođenih od 1726. godine. Broj umrlih u 2002. godini bio je 50.569, tako da je prirodni pad bio čak 10.475.

Ovako ubrzan pad rođenih uzrokovan je kontinuiranim smanjenjem broja i udjela mladih parova. Taj je negativni trend sredinom 90-ih djelomično ublažen proširivanjem prava na trogodišnji porodni dopust za rođenje trećega i sljedećega djeteta. Ukidanjem ovoga prava Hrvatska doživljava strmoglavi demografski pad. Tako je 1998. udio rođene djece koja su treće ili sljedeća po redu bio 24,8%, odnosno 11.688, a 2001. godine taj je udio pao na 20,6%, odnosno 8448. U 2002. godini broj ove djece pao je na samo 7647, odnosno 19,1% od ukupnoga broja živorođenih.

Ukidanjem prava na trogodišnji porodni dopust i dodatka na doplatak za treće i sljedeće dijete, godišnje je broj rođene djece koja su treća i i sljedeća po redu pao za oko 4 tisuće. (Razlika je još i veća ima li se na umu da je opće stanje depresije i pomanjkanje pravne sigurnosti obeshrabilo roditelje na prihvaćanje roditeljstva. Tako je u 2002. godini i broj drugorođenih pao u odnosu na prethodnu godinu.)

## Potrebno je utvrditi iznadstranačku demografsku i obiteljsku politiku

---

Da bi se zaustavili ovakvi izrazito nepovoljni demografski trendovi u Hrvatskoj, potrebno je utvrditi iznadstranačku demografsku i obiteljsku politiku. Takva je politika potpuno u skladu s preporukama sadržanim u *'Programu djelovanja' Međunarodne konferencije o pučanstvu i razvitku*, što je održana u Kairu 1994., a koji između ostaloga ističe: "Preporuke za djelovanje daju se u duhu konsenzusa i međunarodne suradnje, priznajući da je formulacija i provođenje populacijske politike u nadležnosti svake pojedine države." Ova je rečenica posebno važna jer poštuje različitost u svijetu. Različitosti koje se odnose na razinu gospodarskoga razvitka, gustoće naseljenosti te posebno demografskih obilježja u pojedinim zemljama.

S obzirom na to da Hrvatsku obilježavaju takvi demografski trendovi koji se sve više približavaju točki koja se u jednoj riječi može formulirati kao izumiranje, za početak treba vratiti sva ona prava koja su nakon 3. siječnja oduzeta roditeljima i djeci.

Glede prava na porodni dopust, porodne naknade bi trebalo vratiti na iznose prije trećesiječajnskih promjena. Potrebno je vratiti roditeljima pravo na trogodišnji dopust za treće i iduće dijete. Primjereno europskim zakonodavstvima, ovo bi pravo, pod nazivom 'roditeljski dopust', mogao koristiti onaj roditelj koji doista uzdržava dijete, s tim da to pravo ne bi bilo vezano uz radni odnos.

Jasno razdvajajući ova prava od radnoga zakonodavstva, ne bismo dovodili u pitanje zakonitosti koje vrijede na tržištu rada. Poslodavac ne bi bio ugrožen, ali bismo osigurali provedbu obiteljske i demografske politike - primjereno praksi zapadnoeuropskih zemalja.

Na tragu spomenuta razmišljanja, pravo na roditeljski dopust do jedne, odnosno do treće, godine najbolje bi bilo regulirati posebnim zakonom, koji neće biti povezan sa Zakonom o radu ili nekim drugim zakonom kojim je regulirano radno pravo. Ovo bi pravo trebalo u cijelosti podmirivati iz državnoga proračuna.

Doplatak za djecu također treba biti vraćen u okvir kakav je bio prije uvođenja restrikcija početkom 2002. godine. To znači vratiti stare cenzuse, vratiti dodatak za treće i sljedeće dijete i doplatak za redovne studente.

Vraćanje i utvrđivanje navedenih prava temelje se na hrvatskom Ustavu, *Nacionalnom programu demografskog razvitka* i na međunarodnim dokumentima, a kojih je potpisnica i Hrvatska. Oni se odnose na potrebu i obvezu države da pomaže roditeljima u skrbi za djecu.

Osim socijalne i humane dimenzije, ovakva prava sigurno bi imala i demografski učinak. Naime, imajući na umu činjenicu da hrvatsko stanovništvo stari te da se bitno smanjio broj i udio mladih parova u fertilnoj dobi, poticanje na rađanje većeg broja djece (a upravo je odluka za treće pa i četvrto dijete presudna) imalo bi snažan učinak na pomlađivanje i demografski oporavak ostarjele hrvatske populacije. K tome, upravo zbog znatno manjeg udjela trećega djeteta i sljedeće djece po redu, ovaj izdatak za državu ne bi bio tako velik u odnosu na psihološki i promidžbeni učinak. Očekivano povećanje broja rođenih, koje bi uslijedilo primjenom ovih mjera, ne bi (prema dosadašnjem iskustvu) toliko povećalo izdatke, koliko bi potvrdilo opravdanost njihove primjene.

Omogućujući navedena prava, posebno treba istaknuti da je riječ i o potpori države koja nikoga ne obvezuje. Prema tome, ne zadire ni u slobodu pojedinca. Osim toga, ne treba gledati samo na materijalne izdatke nego i na cjelokupan učinak, pa čak i onaj koji se odnosi na smanjenje izdataka države. Ako roditelj stječe pravo na naknadu, kao i neka druga prva zbog skrbi o djetetu, ovakvo pravo izravno bi smanjilo potrebu za skupim predškolskim zbrinjavanjem djece, kao što su: manja potreba za izgradnjom takvim objekata, manji režijski troškovi, manje potrebnih zaposlenika.

A polazeći od prava na izbor svake osobe, one majke (ili očevi) koji bi prihvatili i iskoristili prava koja im nudi država oslobodili bi radna mjesta za nezaposlene osobe koje se na Zavodu za zapošljavanje koriste pravima iz nezaposlenosti.

## IZVORI

- Statistički ljetopis Hrvatske, 1998.
- Statistički ljetopis Hrvatske, 2002.
- Statistički godišnjak FNRJ 1961.
- Mjesečno statističko izvješće br. 7/2003.
- Nacionalni program demografskog razvitka, Ministarstvo razvitka i obnove, 1997.
- Nacionalna obiteljska politika, Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži, Zagreb, 2002.
- Gelo, Jakov, Demografske promjene u Hrvatskoj kao osnova Nacionalne obiteljske politike, Nacionalna obiteljska politika, 2. prošireno izdanje, Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži, Zagreb 2003.
- Gelo, Jakov, Demografske promjene u Hrvatskoj 1780.-1981. g.
- Recent demographic developments in Europe 2001., Council of Europe 2001.
- “Programu djelovanja” Međunarodne konferencije o pučanstvu i razviku, Kairo 1994.