

## ZNAČAJ I ULOGA LOKALNE SAMOUPRAVE U POPULACIONOJ POLITICI SRBIJE

Ana GAVRILOVIĆ,\* Aleksandar L. JUGOVIĆ<sup>∇</sup>

*Polazište rada je da stanovništvo treba da bude u centralnom fokusu institucija lokalne zajednice i da lokalna zajednica može konstituisati svoju populacionu politiku koja će dopuniti mere državne populacione politike, uvažavajući lokalne specifičnosti različitih tradicija, vrednosti i modela življenja. Kritičko sagledavanje karakteristika, značaja i uloga lokalne samouprave u aktuelnoj populacionoj politici Srbije predstavlja osnovni cilj rada. Analiziraju se obeležja socijalne situacije i socijalne politike u Srbiji u kontekstu populacione politike. Ukazuje se da siromaštvo, nezaposlenost, ekonomska kriza, proces privatizacije, pitanje decentralizacije sistema i socijalna očekivanja stanovništva, kao aktuelni izrazi tranzicije, imaju posledice na demografski razvoj i populacionu politiku. U fokusu rada su i kritička ocena aktivnosti u oblasti populacione politike koju sprovode lokalne i pokrajinske samouprave u Srbiji u poslednjoj deceniji, sa posebnim osvrtom na aktivnosti pokrajinskih i lokalnih vlasti u AP Vojvodini. Kao rezultat analize ističe se da su od 2000. godine mere populacione i socijalne politike razdvojene i da su usmerene samo na podsticanje rađanja dece, ali ne i njihovo podizanje; da su rešenja vezana za porodijsko odsustvo donela poboljšanja, ali su i skratila dužinu porodijskog odsustva za treće dete; da je nova koncepcija populacione politike donela čitav niz restrikcija. Autori ukazuju na vrednosti i principe na kojima treba da se uspostavi savremena populaciona politika lokalnih samouprava u Srbiji. Predlaže se osnivanje opštinskih fondova za populacionu politiku, kao i da mere lokalne populacione politike budu materijalnog i nematerijalnog tipa, ali i u obliku mera organizacione prirode kojima se mogu bolje iskoristiti postojeći resursi. Populaciona politika lokalne samouprave treba da bude stalan proces kojim se upravlja, koji se prati i evaluira, koji je javan i koji podrazumeva angažovanje kompetentnih ljudi, učešće građana-volontera i civilnih organizacija.*

**Ključne reči:** društvo, demografske promene, lokalna samouprava, populaciona politika, Srbija

### Uvod

U Srbiji se od druge polovine 20. veka ostvario značajan demografski preobražaj. Međutim, demografske promene bile su i pozitivne i negativne. Demografi ističu da su pozitivne promene, pre svega, modernizacija reproduktivnog modela, smanjenje smrtnosti stanovništva, razvoj skoro svih

\* Fakultet političkih nauka, Banja Luka.

<sup>∇</sup> Fakultet za specijalnu edukaciju i rehabilitaciju, Beograd.

struktura stanovništva, a posebno starosne, obrazovne i ekonomske strukture. Negativnim promenama smatraju se one koje su dovele do: istovremenog postojanja dualnog tipa reprodukcije; reverzibilnih trendova smrtnosti pojedinih starosno-polnih grupa; naglašenih emigracija (posebno mladih i obrazovanih kadrova); većih ili manjih poremećaja u teritorijalnom rasporedu i razvitku pojedinih subpopulacija.

Popis stanovništva iz 2002. godine pokazao je da je ukupan broj stanovnika u Srbiji (bez Kosova i Metohije) 7.498.000, što je manje za 1,05% nego što je utvrđeno prethodnim popisom 1991. godine, pri čemu je to blago smanjenje broja stanovnika posledica značajno povećanih migracionih tokova koji su se dešavali devedesetih godina prošlog veka (Gavrilović, 2006a). Svake godine, vitalna statistika beleži pad nivoa rađanja koji je, od sedamdesetih do početka devedesetih prošlog veka, bio oko 20% ispod potreba za zamenu generacija, da bi nastavio smanjivanje do 30% ispod nivoa potrebnog da se održi postojeći broj stanovnika. Drugačije rečeno, svake godine u Srbiji nestaje jedan grad od oko 25.000-30.000 stanovnika. Podaci vitalne statistike za 2009. govore o negativnom prirodnom priraštaju od -33.701 lice ili, izraženo na 1.000 stanovnika, stopa je -4,6 (centralna Srbija ima negativan saldo od -24.039 ili stopu -4,5, a AP Vojvodina -9.662 ili stopu -4,9).

Istovremeno, politički odgovor na ispoljene demografske probleme prolazio je različite faze, pri čemu on nikada nije bio kontinuiran. Sa jedne strane, politički odgovor je polazio od uvažavanja stavova i preporuka odgovarajućih međunarodnih institucija. Sa druge strane, on se menjao prema volji onih koji su imali mandat da upravljaju društvom i moć da (suprotno osnovnim principima na kojima treba da počiva populaciona politika) vrše promene mera, čak i onih za koje su i naučna istraživanja pokazivala da se pozitivno ocenjuju i da se može očekivati njihovo delotvorno dejstvo. Dakle, za populacionu politiku u Srbiji može se reći da nije bila eksplicitno definisana, konceptualno i strateški određena, široko rasprostranjena, a ni konzistentna. Kako razvitak stanovništva Srbije i dalje pokazuje negativan trend, u kojem se posebno izdvajaju problemi nedovoljnog rađanja i starenja stanovništva (sa implikacijama na sadašnjost, budućnost i ukupan kvalitet života), traganje za novim odgovorima nameće se kao imperativ na svim nivoima državnih struktura koje upravljaju društvom i zajedničkim tokovima života.

Osnovni naučni cilj ovog rada je kritičko sagledavanje karakteristika, značaja i uloga lokalne samouprave u aktuelnoj populacionoj politici Srbije. Polazeći od ovog cilja, kao posebni ciljevi rada izdvajaju se analize obeležja socijalne situacije i socijalne politike u Srbiji u kontekstu populacione politike, kao i analiza aktuelnih mera i aktivnosti u oblasti populacione

politike koju sprovode lokalne i pokrajinske samouprave u Srbiji. Poseban cilj rada jeste i objašnjenje vrednosti i principa na kojima treba da se uspostavi savremena populaciona politika lokalnih samouprava u Srbiji.

### **Lokalna zajednica kao činilac populacione politike**

Za posmatranje lokalne zajednice kao društvenog, političkog i ekonomskog realiteta ili za sagledavanje lokalne zajednice kao dela države, jedan od njenih bitnih konstitutivnih elementa je i stanovništvo. Zajednice se sastoje od ljudi, društvenih grupa i institucija kao izraza zajedničkog kolektiviteta. "Za formiranje lokalne zajednice posebno su značajne aktivnosti, jer tek kroz aktivnosti radi zadovoljavanja potreba, ljudi stupaju u međusobne odnose, formiraju određene službe i institucije; ukratko, formira se lokalna zajednica kao specifičan entitet, koji čini jedinstvo napred naznačenih komponenti" (Marinković, 1998: 27). Zadovoljavajući potrebe svojih članova, kao i potrebe šire društvene zajednice (regiona, države) čiji je deo, lokalna zajednica ostvaruje određene funkcije. Warren (prema: Fellin, 2001) definiše zajednicu kao kombinaciju socijalnih jedinica i sistema koji vrše glavne socijalne funkcije u prostoru koji pripada zajednici. Glavne socijalne funkcije podrazumevaju proizvodnju, distribuciju, potrošnju dobara i servisa, zatim socijalizaciju, socijalnu kontrolu, socijalnu participaciju, kao i međusobnu podršku. Od toga koliko dobro funkcionišu socijalne jedinice u zadovoljavanju socijalnih potreba ljudi zavisi kompetencija cele zajednice.

Dakle, lokalna zajednica predstavlja okvir socijalnog života i aktivnosti ljudi na zadovoljavanju njihovih zajedničkih potreba. Značaj stanovništva kao konstitutivnog elementa izražava i sledeća opšta definicija zajednice: "Zajednica je oblik udruživanja ljudi unutar nekog manje ili više ograničenog prostora. Kao pojedinci, članovi različitih društvenih grupa, institucija, ljudi stupaju u raznovrsne socijalne interakcije, okupljajući se oko zajedničkih vrednosti, potreba, interesa, problema, razvijajući osećanja pripadnosti i identifikacije sa kolektivom, i preduzimajući organizovane akcije za zadovoljavanje ličnih i zajedničkih potreba, u okviru kolektiva i sa resursima (ljudskim, materijalnim...) kojima kolektiv raspolaže" (Milosavljević, Brkić, 2005: 19).

Za lokalnu zajednicu, kad je reč o stanovništvu, značajne su sledeće činjenice:

*Veličina stanovništva.* Veličina stanovništva presudno utiče na tip zajednice u sociološkom i administrativno-teritorijalnom, odnosno statusnom smislu. Uticaj veličine stanovništva je naročito važan u odnosu na kapacitete i

resurse kojima lokalna zajednica obezbeđuje zadovoljavanje potreba ljudi, razvoj i kvalitet života.

*Strukture stanovništva.* Polna, starosna, obrazovna, nacionalna, religijska, porodična, bračna i ekonomska struktura, u osnovi su generiranja zajedničkih potreba i od uticaja su na organizaciju lokalne zajednice. Strukture stanovništva utiču na ekonomski i socijalni položaj ljudi, socijalne odnose i interakcije između društvene i prirodne sredine. Izbalansirani odnosi u strukturi stanovništva, posebno u starosnoj, obrazovnoj i ekonomskoj, dominantno opredeljuju nivo razvijenosti zajednice i kvalitet života.

*Prirodno kretanje stanovništva.* Natalitet i mortalitet i prirodni priraštaj kao njihova rezultanta, određuju razvitak stanovništva, odnosno njegovu veličinu i starosnu strukturu. Poremećaji u procesima nataliteta i mortaliteta proizvode dalekosežne negativne posledice u odnosu na postojeće i buduće generacije.

*Mehaničko kretanje stanovništva.* Emigracije i imigracije su faktori razvitka stanovništva, a ukoliko su prekomerne, a posebno nasilne, produkuju dugoročno negativne posledice.

*Morbiditet stanovništva.* Morbiditet utiče na ukupne sposobnosti zajednice, užih društvenih grupa i pojedinaca. Ova pojava dovodi do većeg ili manjeg ekonomskog i emocionalnog iscrpljivanja, pre svega članova porodice, što utiče na kvalitet života pojedinaca, društvenih grupa i zajednice u celini.

*Kulturo-vrednosne različitosti.* Različitost sa stanovišta nacionalne, verske i kulturne pripadnosti može biti prednost za ukupan razvoj lokalne zajednice, ako je zajednica demokratskog tipa sa razvijenom tolerancijom. Međutim, kulturno-vrednosne različitosti mogu biti i činilac tenzija, netrpeljivosti i konflikata ukoliko postoji orijentacija pojedinih društvenih grupa da steknu nadmoć nad drugim grupama i ukoliko postoji izolacija i marginalizacija koje su nastale po verskoj, religijskoj, nacionalnoj ili kulturnoj pripadnosti.

Stanovništvo treba da bude u centralnom fokusu institucija lokalne zajednice, kao što su to prostor i njegovo uređivanje ili kao što su to sektori ekonomske i socijalne politike. Lokalna zajednica mora konstituisati svoju populacionu politiku da bi predupredila poremećaje u demografskom razvoju i da bi ih zaustavila kada oni postoje. Takođe, lokalna zajednica može konstituisati svoju populacionu politiku koja će dopuniti mere državne populacione politike i time uvažiti specifičnosti različitih lokalnih zajednica, njihovih tradicija, obrazaca ponašanja, vrednosti i modela življenja, kao i očekivanja njenih stanovnika.

### **Opšta prava i nadležnosti lokalne samouprave: pravni okvir populacione politike lokalne samouprave**

Prema Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi (Savet Evrope, 1985), najznačajnija konceptualna pitanja uređivanja lokalne samouprave su:

- ustavom i zakonima utvrđeno pravo upravljanja određenom vrstom javnih poslova;
- pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, regulišu i rukovode određenim delovima javnih poslova;
- sopstvena odgovornost i
- postojanje predstavničkih organa izabranih na slobodnim izborima tajnim glasanjem na bazi neposrednog (opšteg) i za sve jednakog biračkog prava.

Delokrug lokalne samouprave utvrđuje se ustavom ili statutom, uz puno diskreciono pravo lokalne vlasti da, u granicama zakona, sprovodi svoje inicijative u vezi sa svim stvarima koje nisu isključene iz njihove nadležnosti, niti stavljene u nadležnost neke druge vlasti. Evropskom poveljom predviđeno je: da će javne poslove, po pravilu, obavljati one vlasti koje su najbliže građanima; da su prava poverena lokalnim vlastima puna i isključiva; da će u slučajevima prenošenja ovlašćenja sa centralnih i regionalnih na lokalne vlasti, lokalnim vlastima biti dozvoljeno da u što većoj meri prilagođavaju njihovo sprovođenje lokalnim uslovima. Takođe, predviđeno je i pravovremeno (i na odgovarajući način) konsultovanje lokalnih vlasti u procesu planiranja i donošenja odluka o svim stvarima koje se njih direktno tiču.

Lokalna samouprava ima pravo na sopstvene izvore finansiranja kojima raspolaže slobodno u okviru svojih ovlašćenja. Izvori finansiranja se određuju prema dužnostima lokalnih vlasti koje propisuje ustav ili zakon, a za potrebu zaštite finansijski slabijih lokalnih vlasti uspostavljaju se odgovarajući postupci ili mere finansijskog ujednačavanja. Lokalnu samoupravu, prema Evropskoj povelji (Savet Evrope, 1985) karakterišu i sledeće odrednice:

- pravo na deo sopstvenih sredstava čiji su izvor lokalne takse i porezi, kao i samostalno utvrđivanje stopa lokalnih taksi;
- pravo na utvrđivanje interne organizacione strukture;
- upravni nadzor samo po postupku i u slučajevima utvrđenim ustavom i zakonom;
- pravo na pravna sredstva zaštite kojima se obezbeđuje poštovanje načela lokalne samouprave i
- pravo lokalnih vlasti na udruživanje radi obavljanja poslova od zajedničkog interesa.

Ustavom Republike Srbije (2006) uspostavljena je pokrajinska autonomija i lokalna samouprava. Jedinice lokalne samouprave su opštine, gradovi i grad Beograd. Grad Beograd ima status posebne teritorijalne jedinice. U Zakonu o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine kaže se da se u Republici Srbiji lokalna samouprava ostvaruje u opštini, gradu i gradu Beogradu, kao teritorijalnim jedinicama lokalne samouprave. Dakle, administrativno-teritorijalna podela u Republici Srbiji sadrži sledeće tipove lokalnih zajednica: opštine, gradove i grad Beograd.

Opština je osnovna teritorijalna jedinica lokalne samouprave u Srbiji čiji se samoupravni status sastoji u sledećem:

- u ustavom i zakonom zajamčenom samostalnom delokrugu ovlašćenja i poslova (u pogledu njihovog uređivanja i izvršavanja);
- u pravu da samostalno bira svoje organe;
- u sigurnim i stalnim izvorima prihoda kojima može samostalno raspolagati i
- u posebnoj zaštiti samoupravnog statusa.

Suštinu lokalne samouprave, u osnovi, čine nadležnosti opštine kao osnovne lokalne jedinice. Opština ima dve vrste nadležnosti: samoupravnu ili izvornu i prenetu ili decentralizovanu.

Samoupravna ili izvorna nadležnost opštine obuhvata poslove u čijem obavljanju opština ima autonomiju u odnosu na državu, dok su preneti ili decentralizovani poslovi u osnovi državni poslovi koji se opštini poveravaju zakonom. Izvorni poslovi opštine određeni su Zakonom o lokalnoj samoupravi, u skladu sa Ustavom Republike Srbije, i ima ih 35, među kojima su, sa aspekta populacione politike, najznačajniji: donošenje programa razvoja; urbanističkih planova; budžeta i završnih računa; osnivanje ustanova u oblastima osnovnog obrazovanja, kulture, primarne zdravstvene zaštite, fizičke kulture, sporta, dečje i socijalne zaštite i turizma i praćenje i obezbeđivanje njihovog funkcionisanja; uređivanje i obezbeđivanje, obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti, uređivanje građevinskog zemljišta, vodosnabdevanja i drugi. Povereni ili preneti poslovi određuju se zakonom, a odnose se na izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata, kao i obavljanje drugih poslova državne uprave.

O poslovima lokalne samouprave odlučuju građani neposredno i preko svojih slobodno izabranih predstavnika. Organi opštine su: skupština opštine, predsednik opštine i opštinsko veće. Opštinska uprava je opštinska služba koja obavlja upravne i stručne poslove za potrebe građana, skupštine opštine i predsednika opštine. Obrazuje se, po pravilu, kao jedinstvena

služba, a postoji mogućnost obrazovanja i više opštinskih uprava, odnosno opštinskih uprava za pojedine oblasti u opštinama sa preko 50.000 stanovnika. Važećim Zakonom o lokalnoj samoupravi, prvi put, stvorena je mogućnost da se u opštinskoj upravi može postaviti glavni arhitekta, kao i opštinski menadžer. Jedinica lokalne samouprave može osnovati, za ostvarivanje svojih prava i dužnosti i za zadovoljavanje potreba lokalnog stanovništva, preduzeća, ustanove i druge organizacije koje vrše javnu službu, u skladu sa zakonom i statutom. U nacionalno mešovitim opštinama, kao izraz principa nacionalne tolerancije, predviđa se savet za međunacionalne odnose kao stalno telo, koga čine predstavnici svih nacionalnih i etničkih zajednica.

Grad je teritorijalna jedinica lokalne samouprave utvrđena zakonom, na čijoj teritoriji se osnivaju dve ili više gradskih opština. Grad obavlja izvorne poslove opštine, kao i poverene poslove iz okvira prava i dužnosti Republike i oblika teritorijalne autonomije. Statutom grada određuju se gradske opštine i utvrđuje koje poslove obavlja grad, a koje gradska opština, utvrđuju se organi gradskih opština, uređuju odnosi organa grada i organa gradskih opština i druga pitanja od značaja za funkcionisanje grada. Organi grada su skupština grada, gradonačelnik i gradsko veće. Grad Beograd ima status posebne teritorijalne jedinice, a njegov položaj uređuje se posebnim zakonom.

Važeći Zakon o lokalnoj samoupravi poznaje sledeće oblike neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave:

- građansku inicijativu,
- zbor građana i
- referendum.

Oblici neposredne samouprave uređuju se zakonom i statutom.

Radi zadovoljavanja potreba i interesa lokalnog stanovništva u selima, kao i u gradskim naseljima (kvart, četvrt, rejon i sl.) mogu se osnivati mesne zajednice i drugi oblici mesne samouprave.

Zakonom o finansiranju lokalne samouprave uređeno je i pitanje finansiranja poslova jedinice lokalne samouprave – izvornih i poverenih.

Jedinica lokalne samouprave za obavljanje izvornih i poverenih poslova, obezbeđuje sredstva budžeta tj. finansira se iz izvornih prihoda i ustupljenih prihoda, iz transfernih sredstava, iz primanja po osnovu zaduživanja i drugih prihoda i primanja utvrđenih zakonom.

Izvorni prihodi su prihodi čiju stopu, odnosno način i merila za utvrđivanje visine iznosa, utvrđuje jedinica lokalne samouprave, pri čemu se zakonom može ograničiti visina poreske stope, odnosno utvrditi najviši i najniži iznos naknade, odnosno takse. Ustupljeni prihodi su oni prihodi čija se osnovica i stopa, odnosno način i merila za utvrđivanje visine iznosa utvrđuju zakonom, a prihod ostvaren na teritoriji jedinice lokalne samouprave se ustupa u celini ili delimično toj jedinici lokalne samouprave.

Jedinici lokalne samouprave pripadaju ustupljeni prihodi i transferi sa nivoa Republike. Jedinici lokalne samouprave pripadaju izvorni prihodi ostvareni na njenoj teritoriji, i to kroz: porez na imovinu, administrativne, komunalne i boravišne takse, naknade za korišćenje i uređivanje građevinskog zemljišta i unapređivanje životne sredine, prihode od zakupa, kazni, kamata, samodoprinosu i druge, utvrđene zakonom.

### **Neka obeležja socijalne situacije i socijalne politike u tranzicionom društvu Srbije u kontekstu populacione politike**

Socijalna politika svih tranzicijskih društava, pa i srpskog, nalazi se pod dva pritiska: sa jedne strane, osiromašeni slojevi stanovništva traže povećanu državnu intervenciju i preraspodelu nacionalnog dohotka radi poboljšanja svog socijalnog položaja koga smatraju nepravednim; dok sa druge strane, međunarodno okruženje, proces globalizacije, ali i unutrašnji imperativi privrednog razvoja nameću potrebu smanjenja socijalnih troškova, odnosno povećanje akumulacije i investicija. Iako se čini da je cilj tranzicije kao društvenog procesa jasan (privatizacija, tržišno društvo, politički pluralizam, demokratski sistem), problemi postaju njegov tok, brzina i naročito socijalne posledice ove korenite društvene transformacije (Jugović, Žunić, Brkić, 2009). Očito je da tranzicija ne predstavlja samo proces radikalnih promena u ekonomiji i svojinskim odnosima društva. Ona je isto toliko i specifičan proces koji duboko zadire u društvene odnose i strukture, društvenu svest, kulturu i društvene vrednosti, sistemsko-institucionalne promene, ali i u načine života ljudi.

Aktuelno socijalno i političko stanje u tranzicijskim društvima potvrđuje činjenicu da su socijalna politika i socijalna zaštita jedno od centralnih pitanja tranzicije. U tom smislu, siromaštvo, nezaposlenost, ekonomska kriza, proces privatizacije, pitanje decentralizacije sistema i socijalnih očekivanja stanovništva od društvenih promena jesu najbitnija obeležja socijalne situacije na lokalnom nivou u Srbiji koja imaju direktne posledice na populacionu politiku.



Sistemi socijalne sigurnosti teško vrše svoje funkcije i izloženi su stalnim restrikcijama. Na primer, sistem socijalne zaštite nije reformisan ni pripremljen na socijalne posledice nastale "destrukcijom društva" devedesetih godina prošlog veka i aktuelne tranzicije. U takvim uslovima, lokalne samouprave trpe najveći pritisak socijalno ugroženih i njihovih zahteva za pomoć ili za ostvarivanje prava na rad. Zbog toga očekivano rastu zahtevi za jednokratnom novčanom pomoći kao palijativnoj meri lokalnih samouprava.

Nezaposlenost je, takođe, veliki socijalni problem, uslovljen ozbiljnim smanjenjem proizvodnje, kao i dejstvom internih i eksternih faktora. Jedna od posledica nezaposlenosti mladih je migraciono kretanje – tzv. "odliv mozгова". Ova pojava koja je masovno započeta devedesetih godina nije ni danas prekinuta, što ima velike posledice na demografski razvoj Srbije. I ono što je bitno za kontekst demografskih kretanja i populacione politike u Srbiji jeste da istraživanja populacije srpske omladine u poslednjoj deceniji pokazuju izraženu tendenciju odlaganja ključnih životnih događaja koji su primarno uzrokovani delovanjem strukturnih specifičnosti. Današnja "haotizacija" životnih putanja mladih u Srbiji podrazumeva oslanjanje na državne resurse, ali uz modifikacije kao što je oslanjanje na primarnu porodicu (Ignjatović, 2009).

Decentralizacija je u kontekstu tranzicionih društava proces demokratskog preobražaja društva, gde centralna vlast prenosi značajan deo svojih ovlašćenja na niže-regionalne i lokalne organe vlasti u sferama planiranja, upravljanja i odlučivanja. Suštinsko pitanje za funkcionisanje lokalnih zajednica jeste pitanje raspodele vlasti između države kao organizacije koja garantuje jednaka prava, teritoriju, jednak položaj ljudi i lokalne samouprave na koju država prenosi određen deo prava. U ukupnom društvenom razvoju, u procesima razvoja država i lokalnih zajednica veoma je teško naći pravu meru u raspodeli vlasti, odnosno upravljanju određenim poslovima, između države kao centralizovane organizacije za ukupno stanovništvo i lokalne zajednice kao decentralizovane organizacije koja upravlja određenim poslovima i procesima na mikro-nivou. Delikatnost pronalaženja prave mere u tome je što ona, na jednoj strani, treba da pokrene ljude, njihovu inventivnost i sve resurse i potencijale kojima raspolaže, a na drugoj strani, da ne dovede u pitanje ono što su funkcije savremenih država i ono što svaka država mora da garantuje svojim građanima (Gavrilović, Rašević, 1999).

U našim uslovima, u Zakonu o lokalnoj samoupravi još nema dovoljno mehanizama koji bi osnažili poziciju lokalne samouprave i njenog aktivizma prema centru i smanjili komociju centralne uprave u odnosu na inicijative i predloge lokalne samouprave. "Zbog svega toga, bilo bi celishodnije

ukupnost svih centralno-lokalnih odnosa utvrditi na nivou obaveznosti pod jasno određenim uslovima i definisati je kao obavezu stalne koordinacije, čime bi se izbegla kolokvijalna neobaveznost i ambivalentnost izraza 'međusobna saradnja' koji koristi Zakon" (Đurić, 2005: 303).

U pitanjima centralizacije i decentralizacije poseban problem predstavlja obezbeđivanje budžetskih kapaciteta lokalne samouprave za vršenje određenih funkcija. Markantan primer za to je upravo populaciona politika. Potrebe za populacionom politikom lokalne samouprave su nesporne i sve izrazitije, naročito kada su mere države u ovoj sferi skromne. Istraživanje sprovedeno u AP Vojvodini pokazalo je da od 22 opštine njih 13, ili 59%, izdvaja manje od 1% svojih budžetskih sredstava za mere populacione politike, broj opština koje izdvajaju između jedan i dva posto budžetskih sredstava je pet, a samo četiri opštine izdvajaju između 2% i 5% (Gavrilović, 2007). Za ozbiljnije aktiviranje opština nužno je stvoriti materijalne pretpostavke i definisati njihovu obavezu da kreiraju i sprovedu lokalne mere populacione politike.

Ipak, kao društveni izazov treba konstatovati da su danas i u Evropi prisutne dve paralelne tendencije - globalizacija i stvaranje nadnacionalnih struktura, s jedne strane, i decentralizacija, sa druge strane (Matković, 2006). To donosi traženje odgovora na pitanje integracije lokalnih i globalnih društvenih procesa i tokova koji imaju implikacije na populacionu i ukupnu razvojnu politiku savremenih društava, pa i srpskog društva.

Dosadašnje "tranziciono iskustvo" ukazuje da stanovništvo i dalje ima (pre)velika očekivanja od države, odnosno očekivanja da država rešava "sve probleme". U sferi populacione politike, očekivanja su mnogo veća od mera koje se sprovode na svim nivoima društva i ona se najviše izražavaju u lokalnim zajednicama: bilo kao vrsta pritiska ka socijalnim transferima, bilo kroz stanje apatije jer jedan deo stanovništva ne preduzima aktivnosti na planu ličnog angažovanja za menjanje nepovoljnog socijalnog stanja.

Reforma socijalne politike, kao i u svakoj drugoj oblasti, pa i u populacionoj politici, treba da započne evaluacijom ranijih i pozitivnih i negativnih rešenja, kako bi se time brže došlo do promene vrednosti koje su duboko ukorenjene u svesti ljudi. U koncipiranju novih rešenja takvih procena nije bilo, a nisu uvaženi ni rezultati brojnih naučnih istraživanja o vrednovanju prethodnih mera populacione politike. Mogućnosti lokalnih samouprava, u uslovima odsustva materijalne podrške u populacionoj politici utvrđenoj razvojnim dokumentima (Strategija podsticanja rađanja u Srbiji, usvojena 2008. godine) su simbolične, pa su i mere materijalne podrške nedovoljne, sa izuzetkom jednog broja opština. Mere nematerijalne prirode i njihov značaj,

kao da su zaklonjene veličinom i težinom siromaštva i materijalnih uskraćenosti, pa se ne pokreću i ne sprovode u meri u kojoj je to moguće i potrebno.

### **Populaciona politika u Srbiji od 2000. godine: novi odgovori**

Prvi novi odgovor u populacionoj politici Srbije od političkih promena iz 2000. godine došao je usvajanjem Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, koji je stupio na snagu 01. juna 2002. godine. Bez prethodno izvršene analize efekata i evaluacije do tada važećeg Zakona o društvenoj brizi o deci, u kojem su, uglavnom, bile skoncentrisane mere populacione politike države, prevladalo je uverenje da sve što je do tada postojalo može se apriori odbaciti zajedno sa ukupnim političkim nasleđem. Dakle, osnovni problem kod uvođenja nove populacione politike bio je izostanak analize i evaluacije prethodne politike, što bi trebalo da bude nezaobilazni princip u kreiranju novih pogleda i aktivnosti.

Suštinska promena koja je izvršena je konceptualne prirode i zasniva se na pristupu koji polazi od stava da mere populacione i socijalne politike treba da budu razdvojene (što je u praksi teško odvojivo) i usmerene samo na podsticanje rađanja dece, ali ne i njihovog podizanja. U tom smislu, novo-vedena mera je "roditeljski dodatak" za drugo, treće i četvrto dete (što je manje od 50% novorođene dece) kao jednokratna podrška porodici i glavni instrument populacione politike, značajnijih novčanih vrednosti. Kasnije je uveden "roditeljski dodatak" i za prvo dete, i on se isplaćuje jednokratno, dok se isplate za drugo, treće i četvrto dete vrše u 24 mesečne rate. Međutim, novčana vrednost "roditeljskog dodatka" je manja od novčanih vrednosti mera koje su postojale u prethodnom sistemu, a koje su se zasnivale na integrativnom pristupu komponentama socijalne i populacione politike.

Pošto mere socijalne i populacione politike deluju skupa (Puljiz et al., 2005), njihov smisao je bio da prate odrastanje deteta i da ga snažno podržavaju. U tom smislu, bile su operacionalizovane sledeće mere: puna naknada zarade zaposlenoj majci, materinski dodatak nezaposlenim majkama, pomoć za opremu novorođenčeta, dečiji dodatak, rastućih iznosa prema redu rođenja, pod određenim materijalnim uslovima, a nezavisno od njih za treće i četvrto dete u visini od 30% prosečne zarade u privredi Republike, do punoletstva, odnosno završetka srednjeg obrazovanja i potpuno regresiranje troškova boravka u predškolskoj ustanovi za treće i četvrto dete.

Zakonska rešenja za predškolske ustanove uvažavala su, pored njihove nesporne vaspitno-obrazovne funkcije, i njihovu ulogu i značaj u podizanju deteta, odnosno ravnopravno su tretirala njihovu preventivno-zdravstvenu i

socijalnu funkciju sa vaspitno-obrazovnom. Ciljevi njihove delatnosti bili su jednako usmereni na zadovoljavanje razvojnih potreba dece, potreba roditelja za različitim modelima zbrinjavanja dece, kao i potreba društva za pružanjem podrške ostvarivanju reproduktivne funkcije porodice. Sve to jeste važan stimulans za porodice u planiranju rađanja i rađanju dece, što potvrđuju i naučna istraživanja kod nas i u svetu (SANU, 2005).

Neka rešenja vezana za porodijsko odsustvo donela su poboljšanja (ravnopravnost oba roditelja u korišćenju porodijskog odsustva, limitiranje najvišeg iznosa porodijske naknade), ali su skratila dužinu porodijskog odsustva za treće dete, što je kasnije izmenjeno na inicijativu narodnih poslanika. Takođe, novo rešenje koje je bilo neophodno uvesti je napuštanje razvrstavanja opština na one sa negativnom i pozitivnom stopom prirodnog priraštaja stanovništva, jer su skoro sve opštine, u međuvremenu postale sa negativnim prirodnim priraštajem.

Dakle, nova koncepcija populacione politike i operacionalizacija novih mera donela je čitav niz restrikcija: 1) ukinuta je pomoć za opremu novorođenčeta; 2) ukinuto je pravo na materinski dodatak; 3) ukinuta je naknada troškova boravka u predškolskoj ustanovi za treće dete; 4) dečiji dodatak je izgubio karakter populacione mere uz značajno zaoštavanje cenzusa i smanjenje iznosa; 5) delatnost predškolskih ustanova svedena je samo na vaspitno-obrazovnu funkciju; 6) pooštreni su uslovi za ostvarivanje prava na predškolsko vaspitanje i obrazovanje za decu bez roditeljskog staranja i decu sa posebnim potrebama. Ovo poslednje izmenjeno je novim Zakonom o predškolskom vaspitanju i obrazovanju (Republika Srbija, 2010) u kojem se, između ostalog, navodi da se od utvrđene obaveze roditelja, odnosno staratelja deteta da učestvuje u obezbeđivanju sredstava za ostvarivanje delatnosti predškolske ustanove, čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, u visini od 20% od ekonomske cene po detetu, izuzimaju deca bez roditeljskog staranja, deca sa smetnjama u razvoju i deca iz materijalno ugroženih porodica u celodnevnom i poludnevnom boravku.

Merenom udelom sredstava za društvenu brigu o deci u budžetu Republike Srbije,<sup>1</sup> nova rešenja donela su sledeća smanjenja: 2001. godine, kada se primenjivao Zakon o društvenoj brizi o deci, udeo je bio 10,2%, 2002. godine (kada je počela primena Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom) – 5,9%, 2003. godine – 5,4%, a u 2004. i godinama koje su usledile 4%, 4,3%, 4,2% itd. Takođe, smanjen je i broj korisnika prava (npr. dečjeg dodatka za oko 25-27%), a iznosi dečjeg dodatka postali su simbolični.

<sup>1</sup> Zakon o budžetu Republike Srbije iz 2002. godine, razdeo Ministarstva za socijalna pitanja, odnosno Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike, funkcija "Porodica i deca".

Uvidom u finansijski aspekt novih rešenja, jasno je da je glavni cilj bio veliko smanjenje sredstava za populacionu politiku države, a novouspostavljena rešenja obrazlagana kao jasna i "velika" podrška rađanju samo "dobro" koncipiran (kamoufliran) instrument za ostvarenje tog cilja. Kasnije izmene koje su usledile, to i potvrđuju.

Skupština AP Vojvodine usvojila je 22. decembra 2004. godine Program demografskog razvoja Autonomne Pokrajine Vojvodine sa merama za njegovo sprovođenje kao svoj strateški dokument koji definiše politički odgovor na ispoljene probleme u demografskom razvoju, a pre svega prema fenomenu nedovoljnog rađanja, prihvatanju niskih reproduktivnih normi kod većine stanovnika, odnosno negativnom prirodnom priraštaju, otvorenoj depopulaciji, porastu udela starih u strukturi stanovništva i sve raširenijem samačkom životu.

Pored ocene stanja u oblasti demografskog razvoja, Program sadrži i mere za prevazilaženje nepovoljne demografske situacije, koje su grupisane u nekoliko kategorija:

- očuvanje i unapređenje reproduktivnog zdravlja adolescenata
- borba protiv steriliteta
- snižavanje psihološke cene roditeljstva
- usklađivanje rada i roditeljstva
- populaciona edukacija
- aktiviranje lokalne samouprave.

Njihova operacionalizacija, identifikuje sledeće mere:

- novčana naknada za treće dete
- novčana pomoć za treće i četvrto dete
- pokrajinski dečji dodatak za treće i četvrto dete
- potpuno regresiranje troškova boravka u predškolskoj ustanovi za dete trećeg, odnosno četvrtog reda rođenja
- materinski dodatak za treće i četvrto dete
- roditeljski dodatak za prvo dete u porodici.

U tabeli 1 navode se do sada uvedene mere, ukupan broj korisnika i visina ukupno utrošenih sredstava od uvođenja svake mere do 25. maja 2010. godine u AP Vojvodini.

Program demografskog razvoja AP Vojvodine sa merama za njegovo sprovođenje je izraz potrebe da se na svim nivoima organizovanja društva preduzmu odgovarajuće mere, kako bi se populaciona politika u društvu kao celini učinila delotvornijom, bogatijom i adekvatnijom specifičnim potrebama ljudi, određenim karakteristikama i načinu života užih društvenih zajednica u određenom vremenu. U njemu se ne potencira odvajanje

Tabela 1.  
**Mere za prevazilaženje nepovoljne demografske situacije u AP Vojvodina u periodu od 01.10.2005. do 25.5.2010. godine**

Naziv mere	Vreme uvođenja	Visina iznosa (u dinarima) ili aktivnost	Ukupan broj korisnika-dece	Ukupna sredstva	Napomena
Roditeljski dodatak za 1. dete	01.10. 2005.	30.000,00	40.167	1.205.010.000,00	–
Regresiranje dela troškova u PU za 3. i 4. dete	01.01. 2005.	50% od ekonomske cene boravka <sup>2</sup>	2005 - 4.008 2009 - 6.540		–
Jednokratna novčana pomoć porodici u kojoj se rode trojke	01.06. 2005.	600.000,00	37	17.100.000,00	–
Jednokratna novčana pomoć porodici u kojoj se rode blizanci	01.07. 2006.	400.000,00	894	357.600.000,00	–
Očuvanje i unapređenje reproduktivnog zdravlja adolescenata	od 2005.	Savetovališni rad: osnovana savetovališta za mlade u 21 opštini u APV	100.000 adolescenata kroz radioničarski rad i 50.000 mladih kroz individ. savetovanje	5.700.000,00	Za opremanje i tekuće aktivnosti savetovališta
Edukacija stručnih timova	od početka uvođenja Programa	–	–	–	–
Edukacije vršnjačkih edukatora	od početka uvođenja Programa	–	–	–	–
Afirmacija pronatalitetne populacione politike	od početka uvođenja Programa	–	–	–	Kroz medijske kampanje, izradu brošura, plakata, prospekata, lifesta, nastupe u medijima...
Organizovanje tri simpozijuma "Akademik Berislav-Beta Berić" sa međunarodnim učešćem	–	–	–	–	Svake druge godine organizuju se naučni skupovi, a između toga, odgovarajuća tematska savetovanja

Izvor: Pokrajinski sekretariat za demografiju i socijalnu politiku.

<sup>2</sup> Kako 50% sredstava obezbeđuju lokalne samouprave, boravak trećeg i četvrtog deteta je za roditelje besplatan.

socijalnih i populacionih mera, već se, na osnovu sagledavanja uslova u kojima ljudi žive i faktora koji oblikuju njihov život, artikulisu mere, po karakteru i populacione i socijalne i socijalno-populacione. Šta više, širi se polje socijalno-političkih odgovora koji su usmereni na podršku formiranju bazičnog ljudskog kapitala (Vignon, 2005). Nadležni organi AP Vojvodine utvrđuju prioritete i uvode ih postupno, "korak po korak", jer drugačije, u ovom vremenu, nije moguće. Ovaj program odnosi se samo na AP Vojvodinu.

Strategija podsticanja rađanja je strateški dokument Vlade Republike Srbije, usvojen 31. januara 2008. godine i sadrži politički odgovor na probleme demografskog razvoja Srbije. "Opšti cilj održivog demografskog razvoja Republike Srbije je stacionarno stanovništvo, tj. stanovništvo u kome će sledeće generacije biti iste veličine kao i postojeće" (Ministarstvo rada i socijalne politike, 2008 :10). Sa demografskog stanovišta, to znači da je potrebno da broj živorođenih bude izjednačen sa brojem umrlih, umesto sadašnjeg stanja u kome broj umrlih sve više premašuje broj živorođenih. Stopa ukupnog fertiliteta treba da bude 2,1 deteta po ženi, umesto 1,6 koliko iznosi po popisu iz 2002. godine, što znači da će sledeća generacija biti za četvrtinu manja od postojeće.

Za ostvarivanje opšteg cilja demografskog razvitka u Srbiji, prema ovoj strategiji neminovno je dosezanje posebnih ciljeva i to:

- ublažavanje ekonomske cene podizanja deteta;
- usklađivanje rada i roditeljstva;
- snižavanje psihološke cene roditeljstva;
- promocija reproduktivnog zdravlja adolescenata;
- borba protiv neplodnosti;
- ka zdravom materinstvu;
- populaciona edukacija;
- aktiviranje lokalne samouprave.

Da bi se ostvarili, svi ovi posebni ciljevi zahtevaju konkretne mere, kojih sada nema u Zakonu o finansijskoj podršci porodici sa decom, Zakonu o zdravstvenoj zaštiti i podzakonskim aktima koji određuju vidove zdravstvene zaštite koji se finansiraju na teret Republičkog fonda za zdravstvenu zaštitu.

Strategijom su utvrđeni i pojedinačni ciljevi, mere, aktivnosti i mehanizmi za njihovo sprovođenje, kao i nosioci, rokovi i očekivani efekti. Po svom karakteru one su usmerene na podsticanje rađanja, ali i na poboljšanje kvaliteta života dece i porodica sa decom. To znači da su u njoj integrisane

socijalne i populacione mere, pa je raskorak između Strategije i zakona koji je velikim delom uredio tu materiju (Zakon o finansijskoj podršci porodice sa decom) očigledan i dubok. Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom poznaje samo dve populacione mere (Rašević, 2009), a kompleksni strateški ciljevi, da bi bili ostvareni, zahtevaju mnogo više mera i rešenja koja će imati zakonsku snagu (Rašević, Petrović, 1996). Zbog toga ovaj zakon treba što pre da bude izmenjen, ili zamenjen novim koji će uvažiti strateške ciljeve, iskustva i saznanja koja o tome postoje u svetu i kod nas.

Takođe, nužno je da se kod svakog zakonskog projekta kreiraju takva rešenja koja će imati u vidu demografske probleme, tretirati populaciju kao razvojno pitanje i ponuditi odgovore podsticajne za rađanje, roditeljstvo i podizanje dece (Blagojević, 1997).

### **Aktuelna iskustva opština AP Vojvodine u populacionoj politici**

Suočena sa negativnom stopom prirodnog priraštaja stanovništva i drugim problemima demografskog razvitka, AP Vojvodina je od devedesetih godina prošlog veka počela intenzivnije da se bavi populacionom politikom i traženjem rešenja i mera da se negativni procesi zaustave i preusmere u pozitivnom smeru. Tokom devedesetih godina, zbog tadašnjeg ustavnog položaja ove pokrajine, nije bilo mogućnosti za konstituisanjem populacione politike na pokrajinskom nivou, pa su se rešenja tražila u aktiviranju opština i utvrđivanju i sprovođenju lokalnih mera populacione politike. Za tu ulogu opština, bilo je neophodno stvoriti organizacione pretpostavke.

Skupština AP Vojvodine imala je svoj odbor za demografsku politiku i društvenu brigu o deci, a skupštine opština su od 1993. godine započele proces konstituisanja lokalnih tela za populacionu politiku – komisija ili odbora. Taj proces intenziviran je formiranjem Pokrajinskog sekretarijata za demografiju, porodicu i društvenu brigu o deci (12. 03. 2002. godine), sada Pokrajinskog sekretarijata za socijalnu politiku i demografiju, tako da danas, od 45 opština (gradova), njih 33 ima formirana tela za populacionu politiku, a sve opštine (gradovi) imaju definisane mere pronatalitetnog karaktera.

Istraživanje, koje je za potrebe nadležnog Pokrajinskog sekretarijata sprovedeno 2006. godine (tabela 2), pokazalo je da se u opštinama AP Vojvodine sprovodi više mera populacione politike (Gavrilović, 2006b: 181-182).

Mere populacione politike opština AP Vojvodine zasnovane su na integrativnom pristupu socijalnoj i populacionoj politici, zbog njihovog istovremenog i zajedničkog delovanja i zbog rasprostranjenog siromaštva



Tabela 2.  
**Mere populacione politike u opštinama AP Vojvodine**

Mere	Opštine
Roditeljski dodatak ili novčana pomoć za prvo dete u iznosu od 5.000 do 30.000 dinara	Beočin, Nova Crnja, Pančevo, Sombor, Stara Pazova, Kikinda, Alibunar, Odžaci, Plandište, Žitište, Sremski Karlovci, Sečanj, Apatin
Bebi-paket za svako novorođeno dete	Vrbas, Pećinci, Novi Bečej, Pančevo
Bebi-paket za treće i četvrto dete	Odžaci
Potpuno regresiran boravak trećeg i četvrtog deteta u predškolskoj ustanovi	Pančevo, Vrbas, Ada, Alibunar, Žabalj, Novi Bečej, Plandište, Kovin, Kula
Potpuno regresiran boravak dece u predškolskoj ustanovi za socijalno-ekonomski ugrožene kategorije	Pančevo, Ada, Kula, Žabalj, Bačka Palanka
Dodatne beneficije u cenama predškolskih ustanova za određene socijalno-ekonomski ugrožene kategorije	Beočin
Novčana pomoć deci sa posebnim potrebama	Vrbas, Odžaci
Potpuno ili delimično regresiranje troškova prevoza učenika	Vrbas, Ada, Alibunar, Odžaci, Bački Petrovac, Plandište, Novi Bečej, Sečanj, Bačka Palanka, Kula, Kovin
Posebne vrste pomoći blizancima i trojkama	Pančevo (1000 evra po detetu za trojke), Kula, Bečej
Regresiranje boravka dece u dečjem odmaralištu	Pančevo
Regresiranje smeštaja učenika u domovima učenika srednjih škola	Vrbas
Potpuno i delimično regresiranje užine u osnovnim školama	Vrbas, Kikinda, Alibunar, Plandište, Novi Bečej, Sečanj, Kula, Žabalj
Stipendiranje talentovanih studenata	Vrbas, Novi Bečej
Jednokratne pomoći porodicama sa više dece	Odžaci, Alibunar
Novogodišnji poklon-paketići za decu iz ugroženih porodica	Odžaci
Knjige i školski pribor za treće i četvrto dete na početku školske godine	Odžaci
Jednokratne pomoći za lečenje steriliteta socijalno ugroženim porodicama	Odžaci
Organizovanje različitih oblika edukacija	Odžaci
Posebne aktivnosti u "Dečjoj nedelji" – pomoć porodicama sa troje i više dece	Novi Sad
Različiti oblici materijalne pomoći deci palih boraca iz oružanih akcija posle 17.08.1990. i civilnih žrtava rata stradalih u periodu od 24.03. do 26.06.1999. godine	Novi Sad
Različiti projekti za očuvanje i zaštitu reproduktivnog zdravlja mladih	Novi Sad
Genetsko savetovalište	Subotica
Fond za pronatalitetnu stambenu izgradnju	Subotica
"Dečja kuća" i Biblioteka igračaka za inkluzivno predškolsko vaspitanje i obrazovanje dece sa posebnim potrebama	Subotica
Projekti koji se odnose na zaštitu starih	Novi Kneževac

koje pogađa veliki deo (oko 40%) stanovništva. Najzastupljenije su mere materijalne prirode, u obliku jednokratnih novčanih pomoći i potpuno regresiranje troškova boravka trećeg i četvrtog deteta u predškolskim ustanovama. Ovako visoka zastupljenost ovih mera uticala je na njihovu univerzalizaciju na pokrajinskom nivou, pa su postale pokrajinske mere populacione politike (od 2006. godine roditeljski dodatak za prvo dete uveden je i na nivou Republike). Nedostatak sredstava u budžetima opština glavni je razlog što su lokalne mere, po pravilu jednokratne (osim stipendije i regresiranja troškova boravka u PU i domovima učenika, kao i prevoza učenika) i veoma niskih iznosa, a što je u krajnjoj liniji posledica odnosa države prema populacionoj politici za koju se kod bilansiranja sredstava opština ova potreba ne uvažava.

Opštine AP Vojvodine iz svojih sopstvenih prihoda, i uopšte iz svojih budžetskih prihoda, u najvećem broju slučajeva nisu uspevale da za populacionu politiku izdvoje ni 1% budžetskih sredstava. Istraživanje sprovedeno u okviru realizacije projekta "Aktiviranje lokalne samouprave u populacionoj politici AP Vojvodine" (Pokrajinski sekretarijat za demografiju, porodicu i društvenu brigu o deci, 2005) pokazalo je da su nastojanja da se ova sredstva uvećaju putem sponzorstva i donatorstva za konkretne mere ili ciljane akcije zastupljena samo u 11 ili 24% opština, u 31 ili 69% opština nije bilo takvih nastojanja, dok tri opštine ili 6% nije odgovorilo na ovo pitanje. Interesantno je istaći da Fond za populacionu politiku, kao poseban i institucionalizovan oblik za prikupljanje i distribuciju sredstava za lokalnu populacionu politiku, ima samo opština Odžaci. Ispitanici (80%) su se založili da država treba da vodi otvorenu populacionu politiku, a veru u njenu delotvornost izrazilo je njih 68%.

Uvođenje pokrajinskih mera za populacionu politiku, osim što je dalo univerzalni karakter nekim merama koje su sprovodile lokalne samouprave (roditeljski dodatak za prvo dete i regresiranje troškova boravka 3. i 4. deteta u predškolskoj ustanovi), što jeste jedna od funkcija lokalne populacione politike, pospešile su aktivnosti opština na koncipiranje novih mera i u drugim sferama života za koje se osnovano pretpostavlja da se nalaze u determinističkoj osnovi nedovoljnog rađanja. Tako su nastale nove mere: edukacije za zaštitu reproduktivnog zdravlja mladih, obezbeđenje mesta u predškolskoj ustanovi za svako dete kojem je to potrebno, prilagodavanje radnog vremena predškolskih ustanova potrebama porodica, izgradnja dečjih igrališta, stipendije za decu višeg reda rođenja, talentovanu decu i decu iz siromašnih porodica, svetovališni rad relevantnih institucija za različite probleme porodica itd.

### **Osnove i principi populacione politike u lokalnoj zajednici: šta činiti?**

Pozicija lokalne samouprave u društvenoj strukturi i njena ovlašćenja u vršenju vlasti opredeljuju prostor u kojem se mogu tražiti rešenja za populacionu politiku. U vršenju svojih funkcija lokalna samouprava treba da polazi od razumevanja potreba porodica i građana i pronalaženja, pokretanja i korišćenja resursa za njihovo zadovoljavanje. Ne postoje recepti niti univerzalna sredstva za utvrđivanje konkretnih mera populacione politike lokalne samouprave. Njihovo definisanje zavisi od brojnih okolnosti: od razvijenosti i mogućnosti same opštine; od uvažavanja demografskih problema od strane političara i građana; od razvijenosti i povezanosti institucija i službi u opštini; od prethodnih iskustava; od znanja, razumevanja i spremnosti onih koji donose odluke da aktiviraju resurse koji postoje i pronađu nove, kao i da stvore povoljnu društvenu atmosferu za menjanje nepovoljnog stanja.

U praktičnom smislu, za lokalnu populacionu politiku, Skupština opštine treba da, pre svega, stvori organizacione pretpostavke na taj način što će imenovati Komisiju za populacionu politiku kao svoj stalni organ. U odgovarajućem organu opštinske uprave treba sistematizovati poslove (ustanoviti radno mesto) za demografiju i populacionu politiku lokalne samouprave, jer je populaciona politika složen, odgovoran i trajan posao koji mora da se obavlja profesionalno i kompetentno.

Komisija za populacionu politiku Skupštine opštine treba u svom mandatu da uradi sledeća dokumenta relevantna za populacionu politiku:

- a) informaciju o prirodnom kretanju stanovništva u opštini koja treba da obuhvati ukupan broj živorođene dece u opštini (natalitet), broj živorođene dece po redu rođenja, broj umrlih (mortalitet) i odnos između nataliteta i mortaliteta, odnosno prirodni priraštaj stanovništva;
- b) informaciju o mehaničkom kretanju stanovništva koja treba da obuhvati emigracije i imigracije, sa socio-demografskim karakteristikama emigranata i imigranata;
- c) informaciju o morbiditetu stanovništva i fertilitetu u opštini;
- d) informaciju o sklapanju brakova (nupcijalitet) i razvodu brakova (divorcijalitet) u opštini;
- e) informaciju o društveno-ekonomskom položaju porodica i samačkih domaćinstava u opštini i
- f) informaciju o stanju, problemima i načinu upisa i upisu dece u predškolsku ustanovu.

Na osnovu ovih dokumenata, Komisija treba da predloži Skupštini opštine da usvoji strateški dokument – Strategiju populacione politike u opštini za period do kojeg traje mandat Skupštine, a prema poznatim metodološkim zahtevima za tu vrstu dokumenta.

Polazeći od Strategije populacione politike, Skupština opštine treba svake godine da usvaja Akcioni plan za sprovođenje populacione politike, kojim treba da definiše konkretne mere, uslove za njihovo ostvarivanje, nosioce, rokove, sredstva i način obezbeđivanja sredstava i indikatore (takođe, prema poznatim metodološkim zahtevima za tu vrstu dokumenata). Na kraju svake godine, Komisija treba da izvrši evaluaciju mera, da upozna Skupštinu opštine i javnost sa rezultatima evaluacije i da na osnovu rezultata evaluacije kreira Akcioni plan za sledeću godinu.

U definisanju mera populacione politike, u ovom vremenu, polazni principi treba da budu:

- *stabilnost ustanovljenih mera* – zadržavanje ustanovljenih mera, dok se ne uspostavi navedeni metodološki ciklus postupaka u bavljenju populacionom politikom, i njihovo dalje širenje;
- *jasnost poruka o potrebama društva* – u definisanju novih mera, staviti akcenat na mere koje su dominantno populacione, odnosno usmerene na podsticanje rađanja drugog, trećeg i četvrtog deteta. Ukoliko materijalne prilike ne budu mogle obezbediti podsticaje za 2, 3, i 4. dete odjednom, onda to treba činiti postupno, polazeći od drugog deteta, pa dalje navedenim redom;
- *kompatibilnost, a ne istovetnost sa merama drugih organa* – u definisanju novih mera treba voditi računa da one budu kompatibilne sa merama Pokrajine i Republike, što znači da ne treba uvoditi one mere koje uvede jedan od ova dva nivoa vlasti, već one kojih nema, a koje su potrebne i za koje se pretpostavlja da bi bile dobro primljene, a time i delotvorne;
- *humanost i podudarnost sa aspiracijama parova i pojedinaca* – mere treba da budu pozitivne i podsticajne, a ne restriktivne i negativne;
- *uvažavanje prava i sloboda čoveka* – mere treba da uvažavaju neprikosnovo pravo pojedinaca i parova da sami odlučuju o rađanju – broju i razmaku između rođenja, a lokalna samouprava treba da im omogući da o svim pitanjima planiranja porodice, rađanja i podizanja dece mogu lako dobiti informacije u organizovanom, javnosti poznatom, savetovališnom radu kompetentnih institucija i stručnjaka;
- *dostupnost informacija* – savetovališni rad može biti deo redovnog rada u preraspodeljenom radnom vremenu, ako se oceni da je to moguće, ili dodatni i posebno plaćeni rad, ako se oceni da je samo tako moguće i da je tako bolje i jednostavnije;

– *ravnopravnost rađanja i podizanja dece u merama* – nove mere lokalne samouprave treba da ravnopravno tretiraju podsticanje rađanja i podršku podizanju deteta, a u njihovoj artikulaciji da jednako tretiraju mere materijalne i mere nematerijalne prirode, uvažavajući činjenicu da svi postojeći resursi nisu dovoljno iskorišćeni i da mogu biti aktivirani.

Treba nastojati da se povećaju budžetska sredstva za populacionu politiku. U tom cilju treba osnovati Fond za populacionu politiku radi prikupljanja sredstava i iz drugih izvora (osim Budžeta opštine), preko kojeg bi se finansirale mere populacione politike, ali i nastojati da se u donošenju razvojnih dokumenata i odluka značajnih za ukupan razvoj opštine, rešenja kreiraju tako da deluju podsticajno na planiranje rađanja i rađanje, kao i na kvalitet života porodica i dece. Konkretno mere lokalne populacione politike treba razvijati široko, od materijalnih i nematerijalnih do mera organizacione prirode kojima se, bez novih ulaganja, mogu bolje iskoristiti resursi koji već postoje.

### **Zaključak**

Problemi razvitka stanovništva su složeni, ozbiljni i dugotrajni sa implikacijama na celokupan život. Zbog toga, njihovo rešavanje ne može biti prepušteno spontanim tokovima. Populaciona politika države, pre svega, lokalne samouprave, institucionalnog i nevladinog sektora mora biti odgovor na demografske probleme, uprkos činjenici da se odluke o rađanju donose na individualnom nivou, a posledice tih odluka manifestuju na nivou celine – društva. Iz toga jasno proizlazi zaključak da je gotovo nemoguća operacionalizacija mera koje mogu ispuniti sve zahteve i očekivanja. Populaciona politika treba da deluje na one činioce za koje se pouzdano zna da jesu u osnovi nedovoljnog rađanja. To svakako jeste ublažavanje ekonomske diskriminacije porodica sa decom u odnosu na porodice bez dece, usklađivanje rada i roditeljstva, čuvanje i zaštita reproduktivnog zdravlja, povećanje znanja o životu i rađanju, menjanje vrednosnog sistema i stvaranje ukupnog okruženja koje će podržavati rađanje i podizanje dece i roditeljstvo kao celoživotnu ulogu i obavezu.

Država, takođe, ima obavezu, ne samo zbog populacione politike, već i zbog istinskog razvoja demokratije, da pronalazi meru decentralizacije koja će poslove vlasti (upravljanja društvom) prepustiti nivioma na kojima oni mogu najefikasnije da se obavljaju, stvarajući istovremeno i sve uslove za to. Savremena lokalna zajednica ima obavezu da uspostavi svoju populacionu politiku kako bi dopunila mere populacione politike viših nivoa državnih

struktura i sa više izvesnosti odgovorila na potrebe i očekivanja svojih stanovnika.

Populaciona politika lokalne samouprave mora biti stalan proces kojim se upravlja, koji se prati i evaluira, proces koji je javan i koji podrazumeva angažovanje kompetentnih ljudi i učešće građana-volontera, kao i civilnih organizacija. Za takvu populacionu politiku edukacija se nameće kao nužnost, a populacioni marketing u našim uslovima je potreban kao i ekonomski. Dugotrajnost i ozbiljnost problema u razvitku stanovništva i negativne posledice koje iz toga nastaju treba da pokrenu nadležne organe lokalnih zajednica da se uporno i stalno bave njima, a zajedno sa državnim organima imaju obavezu, odgovornost i instrumente da to čine. "Šta više, treba posebno podvući da je vremenski činilac u populacionoj politici izuzetno bitan, jer, s jedne strane, postizanje pozitivnih efekata i ublažavanje fenomena nedovoljnog rađanja iziskuje vreme, a s druge strane, svako odlaganje promena pogoršava demografsku osnovu i povećava snagu njene inercije" (Rašević, 2009: 57). Vreme je za promenu odnosa i aktiviranje opština u populacionoj politici.

### Literatura

- BLAGOJEVIĆ, M. (1997). *Roditeljstvo i fertilitet – Srbija devedesetih* (Beograd: Institut za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta u Beogradu).
- ĐURIĆ, Ž. (2005). *Lokalna uprava u Srbiji i Crnoj Gori* (Beograd: Službeni glasnik).
- FELLIN, P. (2001). *The Community and the Social Worker* (Belmont CA-USA: Wadsworth/Thomson Learning).
- GAVRILOVIĆ, A. (2006a). *Populaciona edukacija* (Beograd: Društvo demografa Srbije).
- GAVRILOVIĆ, A. (2006b). "Populaciona politika lokalne samouprave: potrebe, mogućnosti i ograničenja", *Zbornik Matice srpske za društvene nauke*, broj 121.
- GAVRILOVIĆ, A. (2007). Postojeće mere populacione politike u opštinama AP Vojvodine, u: N. Mojić i dr. *Aktiviranje lokalne samouprave u populacionoj politici AP Vojvodine* (Novi Sad: Pokrajinski sekretarijat za demografiju, porodicu i društvenu brigu o deci).
- GAVRILOVIĆ, A., M. RAŠEVIĆ (1999). *Obnavljanje stanovništva Srbije i populaciona politika države i lokalne samouprave* (Beograd: Službeni glasnik).

- IGNJATOVIĆ, S. (2009). "Aktuelni problemi u istraživanju tranzicije u odraslost sa osvrtom na Srbiju", *Stanovništvo*, god. XLVII, broj 1.
- JUGOVIĆ, A., V. ŽUNIĆ-PAVLOVIĆ, M. BRKIĆ (2009). "Socijalna zaštita maloletnih delinkvenata u tranzicijskim društvima", *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, god. III, broj 3.
- MARINKOVIĆ, R. (1998). *Lokalna samouprava – stare i nove nedoumice* (Beograd: Institut za političke studije).
- MATKOVIĆ, G. (2006). *Decentralizacija socijalne zaštite u Srbiji* (Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije).
- MILOSAVLJEVIĆ, M., M. BRKIĆ (2005). *Socijalni rad u zajednici* (Beograd: Socijalna misao).
- MINISTARSTVO RADA I SOCIJALNE POLITIKE (2008). *Strategija podsticanja rađanja* (Beograd: Ministarstvo rada i socijalne politike).
- POKRAJINSKI SEKRETARIJAT ZA DEMOGRAFIJU, PORODICU I DRUŠTVENU BRIGU O DECI (2005). *Program demografskog razvoja Autonomne Pokrajine Vojvodine sa merama za njegovo sprovođenje* (Novi Sad: Pokrajinski sekretarijat za demografiju, porodicu i društvenu brigu o deci).
- PULJIZ, V. et al. (2005). *Socijalna politika* (Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu).
- RAŠEVIĆ, M. (2009). "Populaciona politika: stanje i očekivanja", *Stanovništvo*, god. XLVII, broj 2.
- RAŠEVIĆ, M., M. PETROVIĆ (1996). *Iskustva populacione politike u svetu* (Beograd: Centar za demografska istraživanja Instituta društvenih nauka).
- REPUBLIKA SRBIJA (1992-2001) Zakon o društvenoj brizi o deci, *Službeni glasnik RS* br. 49/92, 29/93, 53/93, 67/93, 28/94, 47/94, 25/96 i 29/01).
- REPUBLIKA SRBIJA (2002). Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom, *Službeni glasnik RS*, br.16/02.
- REPUBLIKA SRBIJA (2002). Zakon o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik RS*.
- REPUBLIKA SRBIJA (2006). Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/06.
- REPUBLIKA SRBIJA (2010). Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju, *Službeni glasnik RS*, br. 18/10.
- SANU (2005). *Evolucija populacione politike u Srbiji 1945-2004, Demografski zbornik, knjiga VII* (Beograd: Srpska akademija nauka i umetnosti).

SAVET EVROPE (1985). *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi* (Strazbur: Savet Evrope).

VIGNON, J. (2005). "Responses to the New Demographics: Present and Future Strategies for the European Union", in: *The New Demografic Regime – Population Challenges and Policy Responses* (New York and Geneva: UN).

*Ana Gavrilović, Aleksandar L. Jugović*

**The Significance and Role of Local Self-Governments in the Population Policy of Serbia**

*S u m m a r y*

Population should be in the central focus of local community institutions and the local community may constitute its population policy which will supplement state population policy measures, considering the local specific various traditions, values and models of living. The paper's basic goal is to critically perceive the characteristics, significance and role of local self-governments in the current population policy of Serbia. Social situation and social policy characteristics in Serbia are analyzed in the context of the population policy. It is pointed out that poverty, unemployment, the economic crisis, the process of privatization, the issue of system decentralization and social expectations of the population, as current expressions of transition, all have a consequence on the demographic development and population policy.

A critical estimation of the activities in the field of population policies which are carried out by local and provincial self-governments in Serbia in the last decade are brought into focus, with a special review to the activities of provincial and local governments in the Autonomous Province of Vojvodina. As a result of the analysis it is pointed out that the population and social policy measures have been separated since the year 2000 and that they have been directed only to stimulating births and not child raising and that solutions regarding maternity leave brought improvements, however shortened maternity leave for the third child.

The new conception of the population policy brought a whole series of restrictions such as: suspension of aid for newborn essentials; discontinuance of the right to maternity allowance; abolishing of compensation for preschool expenses for the third child; children's allowance lost its population measures character along with considerable tightening of the census and decreasing of amount; the activities of preschool facilities have been reduced only to an educational function, and the terms for realizing rights to preschool education for children without parents and children with special needs have been tightened.

The authors point out to the values and principles on which a contemporary population policy of local self-governments in Serbia should be established, such as: stability of established measures, a clear message on the needs of society, compatibility and not uniformity with measures of other bodies, compassion and uniformity with aspirations of couples and individuals, respect for the rights and freedom of man, information availability, equality of birth and raising children in



measures. The establishment of population policy municipality funds is suggested and that local population policy measures are both material and non-material type, as well as in the form of organizational measures which could use the existing resources in a better way. The municipal assembly should create organizational suppositions by appointing a Population Policy Commission as its permanent body. The Commission would propose to the Municipal Assembly to adopt a strategic document – the Population Policy Strategy in the municipality. The Municipality Assembly should adopt the Action Plan for carrying out of the population policy every year, which would define the measures, bearers, terms and methods of evaluating measures with a plan for the following year. The population policy of the local self-government should be a constant process which manages, follows and evaluates, which is public and which understands the engagement of competent people, participation of citizens-volunteers and civil organizations.

**Key words:** *society, demographic changes, local self-government, population policy, Serbia*