

ПОЛИТИЧКИ ОДГОВОР НА ДЕМОГРАФСКЕ ИЗАЗОВЕ

Мирјана Рашевић

*Институт друштвених наука – Центар за демографска истраживања,
Београд*

Славица Ђукић Дејановић

*Влада Републике Србије –
Кабинет министара без портфела задуженој за демографију
и популациону политику*

Сажетак. Популациони изазови су високо рангирани на политичким агендама у XXI веку. Отуда постоји посебна потреба да се проучавају карактеристике, детерминишући фактори, последице, законитости у кретању и очекиване промене у будућности сваког од издвојених популационих изазова. То је задатак демографа. Истовремено се од истраживача науке о становништву очекује да помогну у проналажењу одговора на актуелне дилеме са којима се владе суочавају. То претпоставља постојање дијалога између демографа и доносилаца одлука. Ова врста дијалога није тако честа у Србији. Она је битна да би популациона политика била заснована на чињеницама. Но, заједничко размишљање демографа и доносилаца одлука о одговору на демографске изазове изнето у раду је још значајнији корак од успостављања дијалога у овој сфери. Фокус у раду је на политичком одговору Србије на низак ниво рађања, популационо старење и веће исељавање од усељавања у земљу. Поред оцене стања политичког одговора у ове три сфере, изнесена су и очекивања везана за наградњу политичког одговора Србије на издвојене демографске проблеме, заснована на релевантним теоријским разматрањима, резултатима спроведених истраживања, искуствима других земаља и препорукама међународних организација.

Кључне речи: демографски изазови, популациона политика, Србија

Србија се суочава са низом озбиљних популационих изазова. Најважнији проблеми су вишедеценијско рађање деце далеко испод потреба замене генерација са последичном депопулацијом и интензивним старењем становништва, релативно висока смртност и негативан миграциони салдо. Ради њиховог ефикаснијег ублажавања, намећу се социоекономска и културна димензија као основне компоненте деловања везаног за све три сфере демографског развоја: нивоа фертилитета, очекиваног трајања живота и миграција. Економски развој, инвестирање у здравствене, образовне и еколошке програме, као и промоција постматеријалистичког система вредности су заједнички приоритети. Поред побољшања општих услова, политички одговор на издвојене

популационе изазове се заснива и на специфичним правцима деловања. Прилог је посвећен политици према фертилитету, старењу становништва и спољним миграцијама, јер су ове политике у највећој мери демографске политике. Политика према морталитету се спроводи кроз политику здравствене заштите и истовремено је политика са најмање недоумица.

Подстицање рађања

Кретање стопа кумулативног фертилитета жена које су изашле из репродуктивног периода живота у време спровођења Пописа 2011. по годинама рођења указује на рано суочавање Србије с феноменом недовољног рађања деце и дугу стабилизацију рађања на нивоу од 1,8 детета по жени. Мада млађе кохорте жена још увек имају прилику да учествују у репродукцији, чини се да утврђен јасно мањи просечан број живорођене деце међу женама старим између 36 и 40 година, у односу на жене старе 41 и више година 2011, отвара питање даљег задржавања стабилизованог ниског завршеног фертилитета у Србији или пак његовог пада испод нивоа од 1,8.¹ Поготово у условима када је распрострањено и интензивирање одлагање уласка у родитељство.²

Феномен недовољног рађања, укључујући и одлагање рађања последњих петнаестак година, осим чинилаца који проистичу из дуготрајне економске и социјалне кризе с којом се Србија деценијама суочава, може се објаснити и дубинском трансформацијом друштва у складу с раније започетим променама у развијеним европским земљама, а које су узрок ниског фертилитета. То су, с једне стране, јачање индивидуализма, тежња ка самореализацији, измењена породица, другојачији партнерски односи, инсистирање на квалитету сопственог живота и квалитету живота детета, а са друге стране развијене аспирације према потрошњи и слободном времену. До сличне констатације је дошао Сobotка³ и за друге бивше социјалистичке државе.

Остваривање материнства у Србији је отежано понашањем које угрожава репродуктивно здравље.⁴ Саставни део недовољног рађања

1 Мирјана Рашевић, „Фертилитет женског становништва“, у *Популација Србије иочешком 21. века*, ур. Владимир Никитовић (Београд: Републички завод за статистику, 2015), 77.

2 Мирјана Рашевић и Катарина Седлецки, „О феномену одлагања рађања деце у Србији“, у *Рађање или одумирање Србије*, ур. Небојша Радуновић (Београд: САНУ, 2016), 141–142.

3 Tomas Sobotka, *Postponement of Childbearing and Low Fertility in Europe* (Amsterdam: Dutch University Press, 2004), 203.

4 Рашевић и Седлецки, „О феномену одлагања рађања деце у Србији“, 144.

је мањи, поготово мањи оптимални фертилни контингент у Србији, што последично постаје важан узрок кризе рађања у нас. Кризи рађања доприноси и то што се наставља исељавање, по правилу младих људи из Србије. Истраживања показују да је емиграциони потенцијал нашег друштва још увек велики.⁵ Истовремено, не постоји целовит одговор државе на демографске изазове.

Чини се да међу демографима постоји консензус везан за основне принципе политичког одговора везаног за подстицање рађања. Пет принципа се посебно издваја. То су уверење да економска детерминанта репродуктивног понашања није одлучујућа, свест о неефикасности рестриктивних мера, инсистирање на раздвајању мера популационе и социјалне политике у моделу финансијске подршке породици, став о подстицању рађања највише четворо деце у породици, и размишљање да се најсложенији проблем који популациона политика према фертилитету треба да разреши налази у сфери свести – политичкој, друштвеној и индивидуалној.

Да би политички одговор био ефикасан, он, поред базирања на изнетим основним принципима, треба да буде дугорочан, свеобухватан и заснован на налазима истраживања. Спровођење пронаталитетних мера у дужем временском периоду пружа осећај сигурности појединцу и омогућава му да планира родитељство. Свеобухватан модел политике према фертилитету је неопходан због сложене детерминистичке основе феномена недовољног рађања. Поред финансијских и материјалних бенефиција за мајке и очеве, важни правци деловања у оквиру овог модела су подршка савременим облицима заједништва између жене и мушкарца и помоћ при успостављању баланса између породице и посла. Реалност деловања у циљу подстицања рађања подразумева уважавање резултата истраживања при конципирању мера, акција и програма.

Последњих година спроведено је више истраживања у Србији чији су резултати битни за стратешко деловање државе у циљу подстицања рађања. Међу њима посебно место заузима истраживање о усклађивању рада и родитељства. Послодавци су, логично, заинтересовани за профит, повећање тржишног удела, ефикасност и ефективност, продуктивност и минимизирање трошкова, а запослени родитељи желе да ускладе породичне и радне обавезе, личну корист, комфор на радном месту, флексибилно радно време, као и да имају разумевање од стране послодавца.

5 Ljiljana Bačević et al., *Democracy in Unstable Social Spaces: Serbia-Report on the Survey Conducted in November 2010 in Serbia* (Belgrade: Institute for the Danube Region and Central Europe, University of Vienna, Institute of Social Sciences, 2011), 107–109.

Усклађивање рада и родитељства један је од појединачних циљева које поставља Стратегија за подстицање рађања, али и честа тема у медијима и најширој јавности. Без обзира на заступљеност, о овој теми нису постојали егзактни подаци до истраживања које је спровео Кабинет министра без портфеља задуженог за демографију и популациону политику у сарадњи са Републичким заводом за статистику, уз финансијску подршку Привредне коморе Србије и Популационог фонда Уједињених нација.

Истраживањем под називом „Усклађивање рада и родитељства“⁶ обухваћено је 330 послодаваца – из 264 привредна друштва, 23 финансијске институције и 66 локалних самоуправа и анкетирано је 3.918 запослених млађих од 50 година. Укупан број лица која су запослена код 330 послодаваца који су учествовали у истраживању јесте 126.244.

Истраживање је имало за циљ да се прикупе информације о проблемима са којима се запослени родитељи свакодневно суочавају покушавајући да ускладе своје радне и породичне обавезе, као и информације о ставовима послодаваца и њиховој спремности да пружи подршку запосленим родитељима са малом децом. Резултати могу бити добра основа за нове мере популационе политике, за чију је ефикасност неопходно да буду стимулативне и за послодавце и за запослене, како би се олакшало усклађивање радних и породичних обавеза запослених родитеља.

Финансијска помоћ запосленим родитељима

Резултати истраживања су показали да велики број послодаваца не обезбеђује ниједан вид финансијске помоћи запосленим родитељима. Око 48% послодаваца обезбеђује финансијску помоћ за трошкове лечења детета, 28% додељује једнократну помоћ за рођење детета, док свега 5,5% даје једнократну финансијску помоћ за полазак детета у школу.

Додатна питања на која су одговоре давали само послодавци који тренутно не обезбеђују одређену врсту финансијске помоћи или погодности имала су сврху да дају информацију о ставовима послодаваца у погледу спремности да одвоје један део средстава за финансијску помоћ родитељима, уз пореске олакшице од стране државе.

6 Славица Ђукић Дејановић и др., *Усклађивање рада и родитељства* (Београд: Кабинет министра без портфеља задуженог за демографију и популациону политику, 2017).



Слика 1. Процент послодаваца који обезбеђује финансијску помоћ запосленима

Финансијску помоћ за трошкове лечења детета не обезбеђује нешто више од половине анкетираних послодаваца (173 послодавца или 53%). Међутим, 123 послодавца (71%) изразила су спремност да, уколико би држава обезбедила пореске олакшице, помогну запосленим родитељима да рефундирају трошкове лечења детета.

Од 238 послодавца који тренутно не обезбеђују финансијску помоћ за рођење детета, њих 136 (57%) се изјаснило да би обезбеђивали финансијску помоћ уз пореске олакшице, док 102 послодавца (43%) ни уз пореске олакшице нису спремна да обезбеде ову врсту финансијске помоћи.



Слика 2. Спремност послодаваца да обезбеде финансијску помоћ запосленима уз пореске олакшице (у %)

Већина анкетираних послодаваца, 312 од 330, не обезбеђује једнократну финансијску помоћ за полазак детета у школу, али је њих 157 (више од 50%) изразило спремност да обезбеди овај вид финансијске помоћи, уз пореске олакшице од стране државе.

Флексибилно радно време

Време у коме живимо карактерише све бржи темпо живота, а самим тим је све теже ускладити породичне и пословне обавезе. Флексибилно радно време је пример добре праксе у земљама које су постигле успех у решавању тог проблема.

Развој савремених технологија у области средстава комуникације и њихова доступност омогућиле су увођење флексибилног радног времена које може бити у виду клизног радног времена, прерасподеле радног времена, рада од куће, могућност избора смене... Истраживање је показало да би око 80% запослених при избору новог посла дало предност послодавцу који омогућава флексибилно радно време.

Закон о раду⁷ предвиђа ове могућности, које се, како се показало, ретко примењују у пракси.

Клизно радно време као облик организације рада не захтева додатна улагања од стране послодавца, а запосленим родитељима у великој мери олакшава организацију свакодневног одвођења деце у предшколску установу и преузимање деце из предшколске установе по истеку радног времена. Чак 258 послодаваца од укупно 330 испитаних (78%) не примењује клизно радно време, а само 85 планира да га омогући у будућем периоду.

Овај облик радног времена највише је заступљен у финансијским институцијама. Свака друга финансијска институција даје могућност запосленима да користе флексибилно радно време, док је у локалној самоуправи најмање заступљено са свега 4,5%, што је и очекивано с обзиром на унапред дефинисано радно време за све државне установе. Скоро 1/4 привредних друштава обухваћених испитивањем својим запосленима даје могућност клизног радног времена.

Насупрот ставу послодаваца, највећи број запослених сматра ову врсту организације радног времена најпожељнијом опцијом. Тако, скоро 78% запослених у финансијским институцијама оценило је „клизно радно време“ оценама 4 или 5.

⁷ Закон о раду („Сл. гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017).

Прерасподела радној времена подразумева различит број сати рада по данима у току недеље. Сваки трећи послодавац даје ову могућност. Највише је заступљена у привредним друштвима са 41%, затим у финансијским институцијама са 13%, а најмање у локалним самоуправама са свега 12%.

Раг од куће представља нови вид флексибилног радног времена и можемо рећи да још увек није препознат као облик организације рада од стране послодавца. На основу података прикупљених из истраживања, обезбеђује га само 10% послодавца. У финансијским институцијама је нешто заступљенији (17%).

Раг у сменама је најпопуларнији и најпримењенији вид флексибилног радног времена. Ову могућност својим запосленима обезбеђује скоро свако друго привредно друштво, односно 38% од укупног броја анкетираних послодавца. Треба напоменути да могућност избора смене постоји само у компанијама које имају организован сменски рад.

На основу резултата истраживања може се извести закључак да флексибилно радно време још увек није заступљено у довољној мери. Посебно треба обратити пажњу на чињеницу да послодавци не показују велику заинтересованост за подршку запосленим родитељима у виду флексибилног радног времена ни у будућем периоду.

За разлику од послодавца, запослени сматрају да би им флексибилно радно време значајно помогло у усклађивању радних и породичних обавеза.

Коришћење родитељског одсуства од стране очева

Имајући у виду још увек доминантан патријархални модел оца као храниоца породице у Србији, он и даље није активније укључен у родитељство у довољној мери. Иако закон⁸ предвиђа могућност да отац преузме део родитељског одсуства, у пракси се то ретко дешава. Од 330 анкетираних послодавца само 17% се изјаснило да у њиховој компанији постоје примери коришћења родитељског одсуства од стране очева. Очеви родитељско одсуство најчешће користе у финансијским институцијама – 30%, знатно мање у привредним друштвима – 18%, а најређе га користе у локалним самоуправама – свега 9%.

Традиционално, ангажованост оца је већа на професионалном него на породичном плану, док улогу подизања детета још увек претежно преузима мајка која настоји да успостави баланс између породичних и професионалних обавеза. Родно сензитивни однос према

8 Ibid.

родитељству тежи да се полако коригује уз примену нових законских решења, међутим, резултати истраживања указују да су њихови ефекти још увек веома слаби.

Ставови послодаваца о слободном дану за дететов рођендан

Стварање поуздане основе за предлоге нових законских решења по питању права запослених родитеља на слободне дане био је један од примарних циљева овог истраживања. Од укупног броја испитаних послодаваца, 70% је подржало предлог да родитељи имају право на слободан дан за рођендан детета до навршене седме године живота. Највећу спремност показале су локалне самоуправе, где је око 90% дало позитиван одговор, док је то случај у скоро 2/3 привредних друштава и финансијских институција.

Табела 1. Спремности послодавца да омогући плаћено одсуство запосленом за дејетов рођендан

	број			удео		
	свега	да	не	свега	да	не
Укупно	330	232	98	100	70,3	29,7
Привредна друштва	241	158	83	100	65,6	34,4
Финансијске институције	23	15	8	100	65,2	34,8
Локална самоуправа	66	59	7	100	89,4	10,6

Рањиве групе жена на тржишту рада

Истраживање о усклађивању рада и родитељства омогућило је сагледавање положаја рањивих група жена на тржишту рада (особе са инвалидитетом, самохране мајке и Ромкиње) који је у основи неповољан. Чак 26% послодаваца не запошљава ниједну од рањивих група. Највећи број запошљава самохране мајке – 35%, особе са инвалидитетом и самохране мајке њих 19%, а тек 8,5% послодаваца запошљава особе са инвалидитетом, самохране мајке и Ромкиње. Показало се да привредна друштва (без финансијских институција) имају највећи број запослених жена које припадају некој од рањивих група.

Проблем одсуства и смањене ефикасности запослених родитеља

У погледу утицаја на пословне резултате послодавца, сваки други испитани послодавац се изјаснио да дужина породилског одсуства не утиче битно на процес производње, а свега 5% сматра да то представља озбиљан проблем. Чињенице да послодавац информацију о одсуству има раније и да је углавном позната дужина одсуства дају му могућност да на време организује замену одсутног радника. Насупрот томе честа боловања ради неге детета представљају велики изазов послодавцима. Како због своје непредвидљивости, тако и због најчешће кратког трајања, послодавацу је теже да нађе замену.



Слика 3. Оцене послодавца у вези са проблемима које имају због одсуства/смањене ефикасности запослених родитеља (у %)

Свега 35% анкетираних послодавца се изјаснило да честа боловања не представљају проблем. Наравно, послодавци који запошљавају већи број жена више се суочавају са овим проблемом, што показују и подаци добијени од финансијских институција где је удео жена у укупном броју запослених 67%.

Усклађивање рада и родитељства путем збрињавања деце запослених родитеља

Деца анкетираних запослених родитеља која похађају предшколске установе у 67% случајева су смештена у установе које се налазе у близини стана/куће. Око 13% запослених одводи децу у вртић који је лоциран у близини фирме у којој један од родитеља ради, док 20% родитеља води децу у предшколску установу на другој локацији.

Међутим, 27% анкетираних родитеља није уписало децу у предшколску установу из различитих разлога. Децу која не иду у предшколску установу најчешће чувају бабе и деде (44%), родитељ који није запослен (25%) или родитељ који је на породилском одсуству (22%). Само око 9% родитеља плаћа лице које чува децу.

Скоро 2/3 запослених родитеља сматра да би постојање предшколске установе (за децу запослених) која би се налазила у оквиру фирме у којој раде или у њеној непосредној близини значајно олакшало усклађивање рада и родитељства. Задовољан и растерећен родитељ има већу продуктивност рада, што за крајњи резултат има повећање профита/добити или остваривање бољих пословних резултата.

Велики број испитаних родитеља је мишљења да је потребно боље усаглашавање радног времена предшколске установе и фирме, и да им је потребно омогућити радно време краће од 8 часова дневно уз пропорционално умањење плате.

Известан број родитеља навео је да већи проблеми настају тек када деца пођу у школу јер су она још увек мала да би ишла и враћала се сама из школе, да не смеју да их оставе саме код куће, као и да нема ко да их чува када су на школском распусту.

Решење за део проблема може се тражити и у оквиру постојећих институционалних капацитета предшколских и школских установа, уз обезбеђивање финансијских средстава од стране државе/локалне самоуправе/послодавца и самих родитеља која су неопходна за додатно ангажовање стручног кадра у поподневним сатима, викендом и током распуста.

Међутим, финансирање оснивања и рада предшколске установе у сарадњи са државом и/или локалном самоуправом подржало је 46% од укупног броја анкетираних послодаваца, што значи да више од половине или није у могућности или не препознаје беневит таквог улагања.

Стимулативне мере за послодавце

Анкетом спроведеном међу послодавцима, са жељом да се дође до одговора на питање шта би стимулисало послодавце да се укључе у спровођење различитих активности у вези са усклађивањем рада и родитељства, закључено је да би највећи број послодаваца то прихватио у условима добијених пореских олакшица (56%). На другом месту су економско-подстицајне мере (34%), а на трећем месту су мере које се односе на медијску промоцију фирме (10%).

Реакције анкетираних запослених родитеља на спроведено истраживање показале су се као генерално позитивне. Они су посебно нагласили неопходност да се сагледају свакодневни изазови и из њиховог угла, да постану видљиви широј друштвеној заједници, као и да се препознају и разумеју од стране доносилаца одлука.

Резултати овог истраживања могу бити добар ослонац за планирање ефикаснијих мера популационе политике у погледу усклађивања рада и родитељства. Истовремено, резултати су показали да постојеће коректне законске могућности не користе ни запослени ни послодавци. Отуда треба радити на стимулацији послодаваца да примењују законска решења и на што већој информисаности запослених о могућности-ма које та решења нуде.

Спровођење концепта активног старења

Србија спада у изразито старе популације. Старење становништва је интензивирано у XXI веку. Главни узрок је низак и опадајући ниво фертилитета као и све мањи број живорођене деце. Тако је у 2016. години забележен најмањи број живорођених од 1900. године. Према проценама Републичког завода за статистику у 2016. години било је 1,4 милиона лица старих 65 или више година или 19% укупног становништва. Број лица старијих од 65 година био је за 33% већи од броја млађих од 15 година. Исте године, просечна старост становништва је достигла 43 године.

Бројна подручја Србије су озбиљно демографски угрожена. Примери екстремног демографског урушавања су општине Црна Трава, Гаџин Хан, Рековац и Сврљиг, све четири са бројем старих који је 2016. вишеструко превазилазио број младих (индекс старења 6,4; 4,4; 3,5 и 3,3 респективно) и са просечном старосћу која је била виша од 50 година. Србија је емиграциона земља и зато посебно напомињемо да је стварна старосна структура још неповољнија, јер процене Републичког завода за статистику не укључују спољне миграције.

Средином века Србија ће бити демографски знатно старија него данас. Број особа старих 65 или више година ће се према средњој варијанти пројекција Републичког завода за статистику повећати на 1.645.000 у 2041. години, односно сваки четврти становник Србије припадаће групи старих лица. Према овој варијанти пројекција удео најстаријих, лица са 80 или више година, у укупној популацији Србије износиће 7,5%.

Пројекције становништва су рађене на основу садашње дефиниције према којој је особа која има 65 и више година старо лице.

Наравно да се поставља питање да ли ће концепт везан за године када се нека особа сматра старом бити измењен у деценијама које следе. Један од најпознатијих демографа у области старења становништва Огава (*Ogawa*) већ дуго се залаже за промену дефиниције старе особе у смислу померања границе ка дубљој старости. Треба подсетити да се до средине осамдесетих година прошлог века старом особом сматрала она која има 60 и више година.

Старење становништва је убедљиво издвојено као највећи популациони изазов Србије од стране интервјуисаних српских демографа. Истовремено су популационо старење и миграције најчешће наведене теме за проучавање у будућности.⁹ На слично дефинисано питање у истраживању које је спровела Међународна унија за проучавање становништва о ставовима својих чланова, утврђен је висок ниво сагласности у светској демографској заједници да је популационо старење најзначајнија тема са којом ћемо се суочавати у следећих двадесет година.¹⁰

Мада је популационо старење становништва, како је то пре више од шездесет година написао Нотештајн (*Notestein*),¹¹ последица великог цивилизацијског тријумфа, победе човека над нежељеним рађањем и раним умирањем, демографи су свесни да брзина и интензитет ширења овог феномена у другој половини прошлог и првим деценијама овога века у развијеним земљама представља озбиљан изазов. Пре свега због макро последица различите природе. Од промене колективног система вредности и психологије, преко нових односа међу генерацијама, отварања родног питања у старом друштву, другачијих услова живота, рада и становања, до повећаних захтева за здравственом и социјалном заштитом, притисака на пензионе фондове и захтева који се постављају пред тржиште рада и економију уопште. Но, многи изазови се постављају и пред појединца у условима све дужег живљења.

Ваупел (*Vaupel*) подвлачи да је „дуго, чак и током 1990-их, постојала догма да се ништа не може учинити за старост. Сада је пак препознато да се много може учинити“.¹² *Активно старење* је концепт који је, чини се, до сада најбољи одговор на изазове који се постављају пред државу и појединца у условима демографског старења, односно све дужег индивидуалног живота. Мада се о значају активности у

9 Mirjana Rašević, „Srpski demografi o demografiji“, *Stanovništvo* 51, 2 (2013): 44, 47.

10 Hendrik Van Dalen, and Kéne Henkens, “What is on a demographer’s mind? A worldwide survey”, *Demographic Research* 26 (2012): 369.

11 Frank Notestein, “Some Demographic Aspects of Aging”, *Proceedings of the American Philosophical Society* 98, 1 (1954): 38.

12 Economist Intelligence Unit Report, *Healthcare Strategies for an Ageing Society* (London: The Economist, 2009), 10.

животу старијих писало и раније, на пример 1961. у књизи коју је уредио Клемајер (Kleemeir),¹³ Светска здравствена организација је 2002. године дефинисала активно старење. Реч активно се односи на континуирано учешће старих у социјалним, економским, културним, духовним и грађанским активностима друштва, а не само задржавање њихове радне способности и физичке покретљивости, имајући у виду фундаменталне људске вредности као што су здравље, учешће у друштвеним активностима и сигурност.

Петнаест година по усвајању широко постављеног концепта активног старења, анализа националног извештаја поводом трећег циклуса евалуације имплементације Стратегије регионалног спровођења Мадридског међународног плана акције у вези са старењем, организованог од стране Економске комисије за Европу Уједињених нација, показује да, поред неспорног напретка, постоји јасан простор за даље деловање у овој сфери у Србији на свим нивоима: владе, локалних самоуправа, експертске заједнице, цивилног друштва, медија и самих старијих.

Најбоља илустрација за изнету констатацију је вредност индекса активног старења, композитног индекса који садржи 22 индикатора из четири сфере: запосленост; учешће у заједници; независно, здраво и безбедно живљење; и капацитет за активно старење који је комбинација индивидуалних карактеристика и чинилаца средине. Према последњој процени, вредност овог индекса у Србији у 2014. износила је 29,5 од 100,¹⁴ што је испод просечне вредности од 33,9 колико је бележила Европска унија као целина у истој години.¹⁵ По правилу је вредност индекса активног старења значајно виша за мушкарце. Разлика у висини индекса међу половима у Србији је чак 6,9 према 3,7 у земљама ЕУ-28.

Успешнија реализација концепта активног старења подразумева деловање на основу примера добре праксе, али и паралелног форсирања социјалне иновације. Чини се да је данас, у време разних криза, посебно актуелно залагање Шумпетера (Schumpeter), изнето пре више од сто година, за неопходност социјалне иновације у економији, култури, политици, као и начину живота.¹⁶ Социјална иновација у демографски

13 Dragana Avramov and Miroslava Maskova, *Active Ageing in Europe* (Strasbourg: Council of Europe, 2003), 26.

14 United Nations Economic Commission for Europe, *The Active Ageing Index: Pilot Studies for Serbia and Turkey* (Geneva: United Nations Economic Commission for Europe, 2016), 6.

15 United Nations Economic Commission for Europe, *Active Ageing Index 2014: Analytical Report* (Geneva: United Nations Economic Commission for Europe, 2015), 21.

16 Jürgen Howaldt and Michael Schwarz, "Social innovation: concepts, research fields and international trends", *Social Innovation* 5 (2010): 12.

старом друштву може се дефинисати као креативност која је преточена у идеје, акције и програме усмерене на задовољење нових социјалних потреба и стварање нових социјалних односа у њему.

У том смислу има више примера добре праксе који се тичу реализације концепта активног и здравог старења. Наводећи примере из ове сфере који се могу применити у Србији, Стерн (Stern)¹⁷ је издвојила четири програма. То су: Програм намењен женама старијим од 50 година у сиромашним општинама Бугарске путем доедукације и субвенционисаног запошљавања или самозапошљавања у пољопривреди, домаћој радиности и сервисима социјалне заштите; Програм владе Велике Британије за промовисање добробити запошљавања радника различитих година старости међу послодавцима; федерални Програм охрабривања волонтерског рада међу сениорима у Сједињеним Америчким Државама; и Недеља промоције значаја доживотног учења у Словенији.

Управљање миграцијама

Миграциона кретања представљају једну од битних одлика историје народа на овим просторима. Србија је традиционално емиграциона земља. Она и данас бележи негативни биланс спољне миграције који се процењује на нивоу од најмање 15.000 лица годишње.¹⁸ Држава се суочава са низом политичких, економских, социјалних и културних изазова који објашњавају зашто је још увек велики емиграциони, а мали имиграциони потенцијал Србије, као и колико је повратак у Србију данас сложена и релативна опција.¹⁹

Процене миграционог салда су неопходне, јер подаци о емиграционим токовима не постоје. Генерално постоји проблем статистичких података о миграцијама. Притом треба подвући да су по правилу подаци о имигрантима бољи него подаци о броју и карактеристикама лица која су напустила једну земљу. У чланку „Спољне миграције под микроскопом“, који је пре годину дана објављен у часопису *Science*, водећи истраживачи у овој области су подвукли да се мало зна о миграционом феномену да би се изнели поуздани закључци, јер недостају релевантни

17 Cara Stern, *Golden Opportunities: Towards an Active Ageing Framework for the Republic of Serbia*, (Beograd: Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, 2011), 10–13.

18 Владимир Никитовић, Јелена Предојевић-Деспих и Иван Маринковић, „Мигрантско становништво Србије“, у *Појулација Србије на почету 21. века*, ур. Владимир Никитовић (Београд: Републички завод за статистику, 2015), 101.

19 Mirjana Rašević, *Migration and Development in Serbia* (Belgrade: International Organization for Migration, 2016), 25–28.

подаци.²⁰ Дато је више предлога и у овом чланку и у научним пројектима који су се бавили темом како имати боље податке у овој сфери. Први предлог за боље податке о спољним миграцијама по правилу је везан за сарадњу између завода за статистику и размену података као и дељење искуства о различитим инструментима и комбинацији података о спољним миграцијама из више извора као што су попис становништва, анкета о радној снази или циљана анкетна истраживања.

Поред добрих података, за ефикасно управљање миграцијама у свакој популацији је кључно свеобухватно размотрити узроке и последице емиграције/имиграције и поготово сагледати могућности спољних миграција у функцији развоја земље. Зашто је подвучен значај свеобухватног разматрања узрока и последица спољних миграција? Пре свега због често присутног посматрања економског фактора као једино важног за индивидуалну одлуку која се тиче пресељења. Сигурно да је посебно важна индивидуална перцепција услова који се односе на тржиште рада као што су могућност запослења, висина дохотка, брзина напредовања у земљи порекла у односу на земљу потенцијалне дестинације. Но, све више данас на значају добија и разматрање других услова као што су осећање сигурности у једној средини, социјалне бенефиције, политика здравствене заштите, степен заштите животне средине, степен развоја демократије, перспективе везане за будућност. Такође, битно је размотрити демографске, економске, политичке, социјалне и културне последице усељавања/исељавања.

Међународне миграције су растућа појава, и по обиму и по сложености, која прожима готово све земље света. Отуда се чини да је битно да се прихвати нови концепт по коме су миграције инструмент социоекономског развоја свих земаља укључених у миграторни ланац. Импулси за ову парадигму долазе из теоријских разматрања миграцијског феномена и развоја, налаза спроведених емпиријских истраживања у различитим популацијама, као и из политичких кругова. Важну улогу у формулисању и примени ширег погледа на међусобни утицај миграција и развоја имају Уједињене нације. Прихватање новог концепта подразумева балансирану интеграцију емиграције/имиграције у кључна национална развојна и секторска стратешка документа.

Изнета три стуба (квалитетни подаци, свеобухватно разматрање узрока и последица усељавања/исељавања и уважавање комплексног односа миграција и развоја) сматрају се најважнијим данас за ефикасно управљање миграционим феноменом. За деловање у овој сфери у

20 Frans Willekens, Douglas Massey, James Raymer and Cris Beauchemin, "International migration under the microscope", *Science* 352, 6288 (2016): 897.

емиграционим популацијама истовремено је важно да се има у виду да многи демографи, као што су на пример Фасман и Регер (Fasman и Reger)²¹ или Лесинска (Lesinska)²², сматрају да се европске државе могу посматрати као „старе“, „нове“ и „будуће“ имиграционе земље. Искуства земаља пак које су од емиграционих постале имиграционе показују да су каснила стратешка решења, јер доносиоци одлука нису антиципирани промену миграционог модела и дуго су игнорисали новонасталу ситуацију везану за повећано усељавање.

У Србији се миграционом феномену не посвећује пажња у политичком, привредном, академском и уопште јавном дискурсу у оној мери у којој би се то очекивало. Већ је подвучено да релевантни подаци о емиграционим токовима не постоје. Узроци и последице спољних миграција, пре свега емиграције из Србије, нису свеобухватно изучавани. Најчешће се подвлачи да се „одлив мозга“ и даље наставља. Пуни потенцијали српске дијаспоре нису уважени. О имиграцији се не размишља. Узроке неувиђања сложености миграционог питања треба тражити у традиционализму, неповољној економској и социјалној ситуацији, општој несигурности, дугој изолованости земље, али и у недовољној обавештености. Поготово се не разматрају потенцијали спољних миграција у функцији развоја земље, укључујући и демографску ревитализацију.²³

Наиме, балансирано укључивање феномена миграција у стратешка документа земље уважава постојање реципрочне везе између миграција и развоја. Истовремено, оно представља средство за кохерентне политике²⁴ у сфери миграција и развоја популације схваћеног у најширем смислу. Критичка анализа кључних развојних и секторских стратегија у Србији показала је да је миграциони феномен различитим степеном и квалитетом интегрисан у та документа: од тога да је изостао (на

21 Heinz Fassmann and Ursula Reeger, "Old immigration countries in Europe. The concept and the empirical examples", in *European Immigrations. Trends, Structure and Implications*, ed. Marek Okólski (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2012), 68.

22 Magdalena Lesińska, "Migration policy matters: a comparative analysis of policy recommendation", in *European Immigrations. Trends, Structure and Implications*, ed. Marek Okólski (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2012), 239.

23 Institute of Social Sciences, "Dynamic Historical Analysis of Longer Term Migratory, Labour Market and Human Capital Processes in Serbia". Country report developed within the project 'SEEMIG Managing Migration and Its Effects - Transnational Actions Towards Evidence Based Strategies', 22. downloaded February 5, 2018. <http://seemig.eu/index.php/downloads-project-outputs-historical-analysis>

24 International Organization for Migration, "Migration as a factor in development" (paper presented at Global Forum on Migration and Development, Istanbul, October, 14-16, 2015), 1.

пример у Стратегији за подршку развоју малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015. до 2020. године) до тога да је само формално укључен (на пример у Стратегији подстицања и развоја страних улагања); од тога да феномен није интегрисан у потпуности (типичан пример је Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2024. године) до тога да је добро интегрисан (уз свест о ограничењима и потенцијалима миграција) у стратегијама везаним за развој индустрије, образовања, као и научног и технолошког развоја.²⁵ То јест идентификован је простор за садржајније укључивање с једне стране циркуларних кретања, транснационалних активности и реинтеграције повратника, а с друге стране имиграције у низ кључних националних докумената.

Посебно подвлачимо да постоје демографске претпоставке (криза рађања и њене последице везане за смањење и старење популације ће се не само наставити већ и продубити у времену које долази) за промену миграционих токова – од емиграционих ка имиграционим. Отуда је потребно дефинисати број и циљне групе имигрантског становништва, стварати позитивну климу према усељавању и развијати мере интеграције странаца у Србији. Дефинисање броја и циљних група имиграната који су добродошли је увек и свуда осетљиво питање. При дефинисању броја и профила досељеника (образовање, старост, породична ситуација) треба размишљати о дугорочним предностима и недостацима досељавања странаца.

Уместо закључка

Ефикасна политика према фертилитету, старењу становништва и спољним миграцијама је предуслов боље демографске будућности Србије. Но и поред изнетих решења базираних на теоријским, емпиријским и искуственим налазима и препорукама, неизвесност у погледу успеха спровођења популационе политике је присутна. Посебно се скепса јавља међу демографима када се разматрају донети пронаталитетне политике. На пример, Линдер (Linder)²⁶ сматра да је идентификација индивидуе са колективним потребама и захтевима везаним за замену генерација готово немогућ хероизам. Овај став свакако проистиче

25 Mirjana Rašević, "Serbia: The migration issues in key national strategies", in *Towards Understanding of Contemporary Migration: Causes, Consequences, Policies, Reflections*, eds. Mirjana Bobić and Stefan Janković (Belgrade: Faculty of Philosophy University of Belgrade, 2017), 147.

26 Marc Linder, *The Dilemmas of Laissez-Faire Population Policy in Capitalist Societies* (Westport: Greenwood Press, 1997), 313.

из, пре свега, дубоке условљености ниских репродуктивних норми на садашњем нивоу развоја цивилизације, али и низа нерешених дилема везаних за досадашњу праксу подстицања рађања. Тако нема објашњења како Словенија и Естонија постижу различите ефекте са свеобухватним приступом у циљу подстицања рађања. Наиме, Словенија нема, а Естонија има успеха у овој сфери.²⁷ Супротно, Норвешка и Велика Британија последњих година бележе сличан ниво фертилитета, мада су многе њихове политике сасвим различите.²⁸ Но скептицизам се, чини се с пуним правом, може односити и на сложено миграционо питање – како мање развијене средине могу да остваре позитиван миграциони салдо?

ЛИТЕРАТУРА

- Ђукић Дејановић, Славица и др. *Усклађивање рада и родитељства*. Београд: Кабинет министра без портфеља задуженог за демографију и популациону политику, 2017.
- Никитовић, Владимир, Јелена Предојевић-Деспић и Иван Маринковић. „Мигрантско становништво Србије“. У *Појулација Србије на почетку 21. века*, уредник Владимир Никитовић, 98-127. Београд: Републички завод за статистику, 2015.
- Рашевић, Мирјана. „Фертилитет женског становништва“. У *Појулација Србије почетком 21. века*, уредник Владимир Никитовић, 74-95. Београд: Републички завод за статистику, 2015.
- Рашевић, Мирјана и Катарина Седлецки. „О феномену одлагања рађања деце у Србији“. У *Рађање или одумирање Србије*, уредник Небојша Радуновић, 146-155. Београд: САНУ, 2016.
- „Службени гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017. Закон о раду.
- Avramov, Dragana and Miroslava Maskova. *Active Ageing in Europe*. Strasbourg: Council of Europe, 2003.
- Ваћевић, Лјилјана et al. *Democracy in Unstable Social Spaces: Serbia-Report on the Survey Conducted in November 2010 in Serbia*. Belgrade: Institute for the Danube Region and Central Europe, University of Vienna, Institute of Social Sciences, 2011.
- Economist Intelligence Unit Report. *Healthcare Strategies for an Ageing Society*. London: The Economist, 2009.

27 Tomas Frejka and Stuart Gietel-Basten, “Fertility and Family Policies in Central and Eastern Europe after 1990”, *Comparative Population Studies* 41,1 (2016): 21,33.

28 Ronald Rindfuss and Minja Kim Choe, “Diverse Paths to Low and Lower Fertility: An Overview”, in *Low Fertility, Institution, and their Policies: Variations Across Industrialized Countries*, eds. Ronald Rindfuss and Minja Kim Choe (Switzerland: Springer, 2016), 11.

- Fassmann, Heinz and Ursula Reeger. "Old immigration countries in Europe. The concept and the empirical examples". In *European Immigrations. Trends, Structure and Implications*, editor Marek Okólski, 65–90. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2012.
- Frejka, Tomas and Stuart Gietel-Basten. "Fertility and Family Policies in Central and Eastern Europe after 1990". *Comparative Population Studies* 41,1 (2016): 3–56.
- Howaldt, Jürgen and Michael Schwarz. "Social innovation: concepts, research fields and international trends". *Social Innovation* 5 (2010): 4–78.
- International Organization for Migration. "Migration as a factor in development". Paper presented at Global Forum on Migration and Development, Istanbul, October, 14–16, 2015.
- Institute of Social Sciences. "Dynamic historical analysis of Longer Term Migratory, Labour Market and Human Capital Processes in Serbia". Country report developed within the project 'SEEMIG Managing Migration and Its Effects - Transnational Actions Towards Evidence Based Strategies'. Downloaded February 5, 2018. <http://seemig.eu/index.php/downloads-project-outputs-historical-analysis>
- Lesińska, Magdalena. "Migration policy matters: a comparative analysis of policy recommendation". In *European Immigrations. Trends, Structure and Implications*, editor Marek Okólski, 239–258. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2012.
- Linder, Marc. *The Dilemmas of Laissez-Faire Population Policy in Capitalist Societies*. Westport: Greenwood Press, 1997.
- Notestein, Frank. "Some Demographic Aspects of Aging". *Proceedings of the American Philosophical Society* 98, 1 (1954): 38–45.
- Ogawa, Naohiro. "Ageing trends and policy responses in the ESCAP region". In *Population and Development: Selected Issues*, 89–127. New York: United Nations, 2004.
- Rašević, Mirjana. „Srpski demografi o demografiji“, *Stanovništvo* 51, 2 (2013): 39–51.
- Rašević, Mirjana. *Migration and Development in Serbia*. Belgrade: International Organization for Migration, 2016.
- Rašević, Mirjana. "Serbia: The migration issues in key national strategies". In *Towards Understanding of Contemporary Migration: Causes, Consequences, Policies, Reflections*, editors Mirjana Bobić and Stefan Janković, 131–150. Belgrade: Faculty of Philosophy University of Belgrade, 2017.
- Rindfuss, Ronald and Minja Kim Choe. "Diverse Paths to Low and Lower Fertility: An Overview". In *Low Fertility, Institution, and their Policies: Variations Across Industrialized Countries*, editors Ronald Rindfuss and Minja Kim Choe, 1–11. Switzerland: Springer, 2016.
- Sobotka, Tomas. *Postponement of Childbearing and Low Fertility in Europe*. Amsterdam: Dutch University Press, 2004.
- Stern, Cara. *Golden Opportunities: Towards an Active Ageing Framework for the Republic of Serbia*. Beograd: Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, 2011.

- United Nations Economic Commission for Europe. *Active Ageing Index 2014: Analytical Report*. Geneva: United Nations Economic Commission for Europe, 2015.
- United Nations Economic Commission for Europe. *The Active Ageing Index: Pilot Studies for Serbia and Turkey*. Geneva: United Nations Economic Commission for Europe, 2016.
- Van Dalen, Hendrik and Kéne Henkens. "What is on a demographer's mind? A worldwide survey". *Demographic Research* 26 (2012): 363–408.
- Willekens, Frans, Massey Douglas, James Raymer and Cris Beauchemin. "International migration under the microscope". *Science* 352, 6288 (2016): 897–899.

POLICY RESPONSE TO DEMOGRAPHIC CHALLENGES

Mirjana Rašević

Institute of Social Sciences – Centre for Demographic Research, Belgrade

Slavica Đukić Dejanović

Government of the Republic of Serbia

Minister without portfolio responsible for demography and population policy

Summary. Population challenges rank high on the 21st century policy agendas. Hence the special need to study the characteristics, determining factors, consequences, rules governing the trends and the expected evolution of each of the identified population challenges in the future. This is the task for demographers. Furthermore, demographic researchers are expected to be instrumental in finding answers to the topical dilemmas faced by governments. This assumes the existence of a dialogue between demographers and decision-makers. This kind of dialogue is not so common in Serbia. It is critical for ensuring a fact-based population policy. However, the demographers' and decision-makers' joint consideration of the response to demographic challenges, presented in this paper, is an even more meaningful step than the establishment of the dialogue in this field. The paper focuses on Serbia's policy response to low birth levels, population ageing and the fact that emigration exceeds immigration. In addition to the assessment of the status of the policy response in these three fields, it also presents expectations regarding the enhancement of Serbia's policy response to the selected demographic challenges, based on relevant theoretical considerations, the results of undertaken studies, the experiences of other countries and the recommendations of international organisations.

Key words: demographic challenges, population policy, Serbia