

ULOGA LOKALNE I PODRUČNE SAMOUPRAVE U ANULIRANJU NEGATIVNIH UČINAKA DEMOGRAFSKOG PUSTOŠENJA ISTOČNE SLAVONIJE

Jelena DUJMOVIĆ BOCKA

Pravni fakultet Osijek, Stjepana Radića 13, Osijek, Hrvatska

jdujmovi@pravos.hr

Danijela ROMIĆ

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, Blage Zadre 2, Vukovar, Hrvatska

dromic@vevu.hr

<https://dx.doi.org/10.21857/9e31lhzdrm>

Sažetak

Negativni demografski trendovi s kojima se suočava cijela Europa podjednako utječu i na Republiku Hrvatsku, dodatno pojačani raseljavanjem stanovništva Slavonije i Baranje zbog ratne agresije devedesetih godina prošlog stoljeća. Odlazak radno sposobnog stanovništva vodi dodatnoj depopulaciji, starenju stanovništva, smanjenju fertiliteta, neujednačenom gospodarskom rastu i smanjenju mogućnosti za ekonomski rast i razvoj. Moderna lokalna samouprava sve više je usmjerena na svoju ulogu pokretača ujednačenog lokalnog razvoja i pružatelja brojnih socijalnih usluga u zajednici. Lokalni razvoj moguć je ako na određenom području postoji dovoljan broj radno sposobnog stanovništva koje jamči financijsku, ali i demografsku održivost lokalne zajednice. Ujednačen regionalni razvoj moguć je ako se poduzimaju dodatni naponi za oporavak slabije naseljenih ruralnih naselja. Uz izuzetak tri najveća grada, sve ostale jedinice lokalne samouprave u dvije najistočnije županije svrstavaju se u kategoriju jedinica s indeksom razvijenosti kategorije I do IV, odnosno ispodprosječno rangiranih jedinica. Od jedinica lokalne samouprave očekuje se, da unatoč svojim lošim financijskim pokazateljima, budu potpora mladima i obiteljima s djecom u prevladavanju socijalnih nejednakosti i financiranju obrazovanja na svim razinama. Cilj je rada utvrditi ispunjavaju li lokalne i regionalne razine vlasti u Slavoniji i Baranji svoju razvojnu i socijalnu ulogu. Za potrebe rada iz javno dostupnih podataka Središnjeg državnog ureda za demografiju i mlade bit će ekstrahirani podaci o različitim mjerama i potporama obiteljima za novorođenu djecu, troškove obrazovanja i stanovanja za jedinice lokalne samouprave u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji. Ti podatci bit će analizirani po vrstama mjera i novčanim iznosima u razdoblju od 2020. do 2023. godine. Uz financijsku i sadržajnu analizu dostupnih podataka u radu će biti uporabljena komparativna i pravno-teorijska analiza. Doprinos rada razvoju upravne znanosti ogleda se u cjelovitom teorijskom konstruiranju uloge lokalne samouprave u

rješavanju izazova demografske krize i analizi mjera koje jedinice lokalne samouprave poduzimaju. Rezultati istraživanja pokazuju kako se, iz godine u godinu, broj mjera koje poduzimaju jedinice lokalne samouprave, kao i osigurana financijska sredstva, povećavaju. Ipak, popis stanovništva iz 2021. pokazao je iznimno negativne demografske trendove te je potrebno i dalje pratiti učinke koje će te mjere imati na demografsku sliku Osječko-baranjske i Vukovarsko-srijemske županije. Pravi rezultati tih mjera vidjet će se tek na idućem popisu stanovništva, pri čemu se mora imati na umu da su poticaji koje daju jedinice lokalne samouprave samo dio rješenja kompleksnog problema demografskog pustošenja Slavonije i Baranje.

Ključne riječi: lokalna samouprava, demografske mjere, novčane potpore

Ključna poruka rada: Proaktivne lokalne vlasti ključ su demografskog oporavka Slavonije i Baranje.

1. Uvod

Prema rezultatima brojnih znanstvenih i stručnih istraživanja, kao i analizama međunarodnih organizacija, cjelokupna svjetska populacija pogođena je značajnim demografskim promjenama (Hollbach-Grömig i Trapp, 2006: 17; Margaras, 2019; Andrews i Dollery, 2021: 355; Ghio, Goujon i Natale, 2022; World Population Prospects 2022; EK, 2023: 9). Iako ukupna populacija brojčano raste, veliki dijelovi svijeta obilježeni su negativnim demografskim trendovima, među kojima je posebno južna i istočna Europa. Razloga za ovakvo stanje ima puno, no kao najvažniji u literaturi se navode negativna migracijska politika i prirodni pad broja stanovnika. Na globalni pad stope fertiliteta u svijetu ukazuju i istraživanja Ujedinjenih naroda naglašavajući važnost poduzimanja strateških mjera i politika usmjerenih na stvaranje povoljnog okruženja za obitelj (World Population Prospects 2022). Pad stope fertiliteta i produljenje životnog vijeka vodi drastičnom starenju populacije u Europi (Margaras, 2019: 2). Starenje stanovništva vodi dvama posljedicama koje su kauzalno povezane i koje se međusobno pojačavaju, posebno u manjim područjima i ruralnim krajevima (Andrews i Dollery, 2021: 355). Naime, starenjem populacije sve je manje mladih u reproduktivnoj dobi koji bi mogli osigurati demografski oporavak. S druge strane, rastom broja starijih stanovnika država se suočava s povećanim potrebama financiranja različitih socijalnih izdataka koje nema tko financirati. Demografska održivost može biti postignuta samo ukoliko se očuva tzv. „zvonolika“ dobna struktura pod kojom se podrazumijeva stalna populacijska razina koja omogućava optimalan rast populacije i koja zahtjeva minimalnu stopu fertiliteta od 2,1 živorođenog djeteta po ženi. Osim toga, demografsku održivost omogućava primjereni omjer radno sposobne i starije populacije (Stern, 2013: 155–156). Nacionalne vlasti u državama članicama iz kojih se stanovništvo iseljava mogle bi puno

učiniti na smanjenju iseljavanja kada bi uklonile postojeće nezadovoljstvo ekonomskom, socijalnom ali i političkom situacijom u zemlji (Goldner Lang i Lang, 2019: 100). U razdoblju 2015. – 2019. na većini EU područja (63%) smanjio se broj radno sposobnog stanovništva na razni NUTS 3 (u ruralnim područjima za 2,9%, mješovitim 1,1%), dok su urbana područja zabilježila 0,8% rast (Ghio i sur., 2022: 270). Sloboda kretanja radnika uvelike je doprinijela ovim trendovima. Negativne učinke slobode kretanja unutar EU treba sustavno sagledati i rješenja tražiti na svim razinama (kombinacija nacionalnih, regionalnih, lokalnih i zajedničkih europskih mjera bila najbolje rješenje, Goldner Lang i Lang, 2019: 108). Neupitno je da su čimbenici koji utječu na demografski pad izvan neposredne kontrole lokalnih sustava, ali njegove posljedice moraju se rješavati lokalno (Sysner i Siebert, 2020). Stoga je cilj ovoga rada istražiti ulogu koju lokalna samouprava ima u anulanju negativnih demografskih trendova i njihovih posljedica.

2. Negativni demografski trendovi u Republici Hrvatskoj

Sukladno svjetskim trendovima i hrvatska populacija stari i brojčano se smanjuje. Životni vijek stanovništva Republike Hrvatske 1960. godine bio je 64,6 godina, dok je 2014. godine bio 78 godina (World Bank, 2022). Iako su trendom starenja stanovništva izrazito pogođeni ruralni krajevi, ni u gradskim naseljima stanje nije bolje čime se gube razlike između dobnih obilježja gradske i seoske populacije. Ovo je važno naglasiti zbog potencijalnih planova za rješavanje problema jer se ne može računati na doseljavanje mladih iz grada u ruralnije krajeve (Nejašmić i Toskić, 2016: 191). Drugi problem je smanjen fertilitet, odnosno prirodni pad (veći broj umrlih nego broj živorođenih). Iako je cijela Republika Hrvatska pogođena ovim trendom, u pograničnim područjima postotak prirodnog pada izraženiji je nego u prosjeku za cijelu Republiku Hrvatsku. Ovo naglašavamo jer se upravo Osječko-baranjska i Vukovarsko-srijemska županija nalaze u pograničnom području (Zupanc, 2018: 122–123). Treći problem je negativni migracijski saldo, odnosno više ljudi odlazi iz Republike Hrvatske nego ih se doseli. Prema istraživanjima (Rajković Iveta i Horvatin, 2017: 250; Jurić, 2017: 353; Pokos i Turk, 2022: 96) zadnjih desetak godina, posebno nakon ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju, Republika Hrvatska bilježi negativni migracijski saldo pri čemu su upravo Osječko-baranjska i Vukovarsko-srijemska županija na vrhu te nepopularne ljestvice. Prema podacima posljednjeg popisa stanovništva iz 2021. godine broj stanovnika u Republici Hrvatskoj se smanjio za 9,64% u odnosu na popis 2011. godine (Državni zavod za statistiku, 2022). Analize pokazuju da je ovaj broj prvenstveno posljedica iseljavanja hrvatskih državljana, a tek onda prirodnog odumiranja stanovništva (Ružić, Jurčević, Ramljak i Luchetti, 2023: 82). U razdoblju od 2001. do 2021. najveći pad populacije zabilježen je u Vukovarsko-srijemskoj županiji (-33,9%) čime se broj stanovnika u jedinicama lokalne samouprave smanjio i udio malih jedinica (onih s manje od 2 000 stanovnika) se povećao s 29% na 37%. Prema nekim predviđanjima populacija Vukovarsko-srijemska županije će se do 2050. godine smanjiti za -40% (Visser, 2023). Kad se govori o razlozima iseljavanja postoje različite teorije koje

se mogu koristiti kako bi se pojasnio ovaj fenomen.¹ Neovisno o teorijama, istraživanja su pokazala proturječne rezultate. Prema nekima, najčešći potisni čimbenici su ekonomske prirode (stambeno pitanje, nezaposlenost, zapostavljenost poljoprivrede, nebriga za opće dobro...) u kombinaciji s drugim razlozima, posebno politička korupcija i nepotizam (Rajković Iveta i Horvatin, 2017: 265; Živić, 2017: 14). Prema Jurićevom istraživanju materijalno blagostanje nije ključna vrijednost ispitanika već su se za odlazak odlučili zbog nesposobnih političara, neučinkovitog pravosuđa i ratnog profiterstva (Jurić, 2017: 359, tako i Promocija Plus, 2018). I u stranim istraživanjima nepovoljna ekonomska situacija i posljedice kriza navode se kao ključni razlozi iseljavanja (King i Karamoschou, 2019: 158; Todorović, Javor i Radić, 2020: 161). Najnovije istraživanje u Republici Hrvatskoj potvrđuje da su ipak ekonomski razlozi presudni za iseljavanje, dok je društvena situacija u domovini manje važna (Ružić i sur., 2023: 99). Činjenica je da je materijalizam kao društvena vrijednost visoko zastupljen, ravnomjerno raspoređen među stanovništvom i istaknutiji među mlađom populacijom koja se iseljava (Peračković i Rihtar, 2016: 295). Ovo se može potkrijepiti i rezultatima istraživanja iseljavanja s otoka Brača. Naime, trend iseljavanja je usporen zbog razvoja turizma koji nosi gospodarski rast otoka. Stoga pojedina (veća) naselja na otoku Braču bilježe bolju demografsku sliku nego ostatak Hrvatske (Nakićen i Čuka, 2016: 346).

Problemi migracije stanovništva znatno su kompleksniji od same ekonomske potrebe. Moderno društvo, razvoj tehnologije, dostupnost informacija i tehničko-prometna revolucija uvelike su utjecale i olakšale migracije stanovništva. Stoga moderne migracije nisu nužno najveće iz najsiriomašnjih krajeva, ljudi jednostavno koriste blagodati modernog društva (Nejašmić, 2014: 430). Najčešće migriraju osobe koje mogu najviše kapitalizirati na tržištu rada, a to su mlađe osobe pred kojima je radni vijek, koje nemaju obveze prema obitelji i znaju strane jezike (Jurić, 2017: 354). Posebno je štetno za države kada se iseljava visokokvalificirana radna snaga u čije obrazovanje je država ulagala, a koji su potencijalni pokretači razvoja u svojoj matičnoj državi (Goldner Lang i Lang, 2019: 99). Odlazak visoko kvalificirane radne snage („odljev mozgova“) vodi nižoj produktivnosti u zemlji iz koje oni odlaze i smanjuje se porezna snaga što utječe na ukupni gospodarski potencijal zemlje. Prema istraživanjima, najveći „odljev mozgova“ događa se u zemljama južne Europe, a rast plaća dokazano usporava migracijske procese (Alcidi i Gros, 2019: 10). Ovi procesi preslikavaju se na mogućnosti lokalnih jedinica da na kvalitetan način odgovore na povećane zahtjeve stanovništva. Stoga lokalne jedinice postaju sve ovisnije o centralnim vlastima, njihovim financijskim transferima i njihovoj političkoj volji (O'Brien, 2016, kako je citirano u Andrews i Dollery, 2021: 335). Zbog svega navedenog, temeljna uloga nacionalnih vlasti je stvaranje pozitivnog ekonomskog i gospodarskog okruženja u kojem će ljudi željeti ostati (Goldner Lang i Lang, 2019: 100).

¹ Jedna od najčešćih je teorija potisno-privlačnih čimbenika (*push i pull* čimbenici). Potisni čimbenici su oni koji u postojećem okruženju u kojem ljudi žive potiču ljude na migraciju, dok su privlačni čimbenici oni koji postoje u područja u koja se migrira i čine neko područje privlačnim za život. U obje ove grupe čimbenici mogu biti ekološki, ekonomski, politički, socijalni, psihološki i slično (Grbić Jakopović, 2014: 24).



Analizirajući demografska kretanja Živić upozorava da istok Hrvatske pripada emigracijskom ili egzodusnom tipu kretanja stanovništva, neovisno o konceptu procjene kretanja stanovništva, odnosno da istok Hrvatske prolazi proces demografskog izumiranja (Živić, 2017: 19). Negativne migracijske procese moguće je ublažiti doseljavanjem stanovnika, no Republika Hrvatska je tradicionalno zemlja iz koje ljudi odlaze, a doseljavanje stranaca nije do sada bila česta pojava. Obzirom da se građani nisu često imali prilike susretati sa strancima, stavovi naših građana o različitim kategorijama migranata i doseljenika nisu baš fleksibilni i često strance doživljavamo kao prijetnju ili opasnost. Prema istraživanju provedenom u Vukovarsko-srijemskoj i Osječko-baranjskoj županiji na uzorku 1110 odraslih ispitanika imigranti i tražitelji azila prepoznaju se kao sigurnosna i ekonomska prijetnja (Gregurović, Kuti i Župarić-Iljić, 2016: 91). Neophodno je žurno reagirati i poduzimati konzistentne mjere kojima bi se ovi negativni stavovi prema migrantima promijenili, a negativni demografski trendovi barem usporili.

3. Uloga lokalne i područne (regionalne) samouprave

Kako navodi Pusić, osim društvene uloge kojom kombiniraju sukobe i suradnju u području politike, lokalne jedinice obavljaju lokalne javne službe kojima se osiguravaju potrebe građana na njihovom području te pomažu u izvršavanju centralnih državnih poslova na lokalnim razinama (Pusić, 2010: 37). Uloga lokalnih jedinica je poticati i podržavati ekonomski i društveni razvoj, ali u posljednje vrijeme i nalaziti nova rješenja za pokretanje razvoja, posebno u vrijeme navedenih trendova depopulacije i starenja stanovništva (Koprić, 2010: 124). S druge strane, pod utjecajem europskih politika, ojačana je koordinativna i harmonizirajuća uloga županija u razvoju njihovog područja ali u Republici Hrvatskoj nije došlo do nekog većeg broja vertikalnih trajnijih institucionalnih suradnji. Problem je prvenstveno u značajnoj ovisnosti lokalnih i regionalnih razina o državi i slaboj autonomiji (Škarica, 2020: 232).

Lokalna i područna (regionalna) razina vlasti niža je razina vlasti koja ima ulogu ostvarivanja načela supsidijarnosti,² odnosno praktično ostvarivanje decentralizacije državne vlasti – spuštanje ovlasti i odgovornosti na razine niže od državnih tijela, koje zbog blizine građanima, na učinkovitiji i bolji način mogu odgovoriti na potrebe i traženja građana. U kojoj će mjeri jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu JLP(R)S)³ moći ostvariti svoje zadaće ovisi prvenstveno o stupnju njihova

² Načelo supsidijarnosti definirano je člankom 4., stavkom 3. Europske povelje o lokalnoj samoupravi javne će se ovlasti obavljati tako da se preferira da pripadaju vlastima koje su najbliže građanima, vodeći računa o širini i prirodi zadaće, te o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti (Europska povelja o lokalnoj samoupravi, <https://rm.coe.int/16802eaf60>, 28. 11. 2022.). Više o načelu supsidijarnosti vidjeti u Bakota, 2007.

³ Sukladno Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (dalje u tekstu ZLP(R)S, Narodne novine broj 33/2001, 60/2001, 129/2005, 36/2009, 109/2007, 125/2008, 150/2011, 144/2012, 123/2017, 98/2019 i 144/2020) jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi, dok su županije jedinice područne (regionalne) samouprave (članak 3.).

gospodarskog razvoja. Sukladno metodologiji izračuna indeksa razvijenosti⁴ za razdoblje 2020. – 2022.⁵ Osječko-baranjska županija je (dalje u tekstu OBŽ) rangirana na 15. mjesto (od 21 jedinice) i kategorizirana u razvojnu skupinu II., dok je Vukovarsko-srijemska županija (dalje u tekstu VSŽ) na 20. mjestu i pripada razvojnoj skupini I.⁶ U OBŽ i VSŽ ukupno je 73 jedinica lokalne samouprave (dalje u tekstu JLS) od kojih je samo 5 svrstano u kategorije iznadprosječno rangiranih jedinica,⁷ dok je čak 25 JLS (34,25%) svrstano u razvojnu skupinu I.⁸

Obzirom na specifičnost socijalnih problema, pravni okvir identificira JLP(R)S kao ključne dionike u rješavanju socijalnih pitanja. Osim Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine broj 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010 i 5/2014) i ZLP(R)S, Zakon o socijalnoj skrbi (dalje u tekstu ZSS, Narodne novine broj 18/2022, 46/2022, 119/2022, 71/2023 i 156/2023) određuje da djelatnost socijalne skrbi obavljaju, između ostalih i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Osim socijalnih prava predviđenih ZSS, JLP(R)S mogu samostalno, temeljem svojih općih akata, osmišljavati i davati druge oblike pomoći stanovništvu svog područja kao što su naknada za novorođeno dijete, pomoć za nabavku školskog pribora i slično. Zbog različitih financijskih kapaciteta lokalnih jedinica razlike među vrstama i opsegu tih dodatnih prava ostaju velike i razina ostvarivanja socijalnih prava ovisi o tome gdje pojedinac živi, što je nedopustivo obzirom na temeljna načela socijalne države (posebice načelo jednakosti građana) i osiguranje jednakih životnih šansi svima (Burušić i Barbarović, 2007: 8; Babić, 2018: 26). Osim financijskog kapaciteta, veliku ulogu u promicanju i osiguravanju dodatnih prava imaju lokalni političari koji mogu potaknuti i osigurati donošenje odgovarajućih pravnih akata temeljem kojih se prava ostvaruju. Prema provedenom istraživanju predstavnici općina smatraju da su usluge i prava koje one osiguravaju usklađena s potrebama stanovništva. Isto istraživanje pokazalo je da je dostupnost većine prava značajno niža u općinama s nižim indeksom razvijenosti i koje su udaljenije od središta županije što znači da nije postignuta ujednačena politika regionalnog razvoja (Berc, Kokorić i Opačić, 2020: 131).

⁴ Za izračun indeksa razvijenosti moguće je koristiti različite kriterije, odnosno društveno-gospodarske pokazatelje. Najsveobuhvatniji je Human Development Indeks ljudskog razvoja kojeg je razvila Organizacija ujedinjenih naroda 1990. godine (Human Development Report 1990) jer stavlja naglasak na šnaženje ljudskih mogućnosti. Ovaj indeks ima tri dimenzije: zdravlje, znanje i obrazovanje, te standard života. U Republici Hrvatskoj sadržaj indeksa definiran je Uredbom o indeksu razvijenosti (Narodne novine broj 131/2017) prema kojoj se isti izračunava temeljem šest pokazatelja: stopa nezaposlenosti, dohodak po stanovniku, proračunski prihodi JLP(R)S, općeg kretanja stanovništva, stope obrazovanosti i indeksa starenja. Uredbom je napravljen važan iskorak jer je, kao jedan od pokazatelja, uvršten i indeks starenja stanovništva koji nije korišten u prethodnoj uredbi (Uredba o indeksu razvijenosti, Narodne novine broj 63/2010 i 153/2013), te se ponderiranje vrši prema drugačijim formulama. Ovo će svakako smanjiti određene prigovore koji su upućivani na način određivanja indeksa razvijenosti koji su ukazivali da je on postavljen tako da favorizira razvoj JLS a ne ljudski razvoj (Marcelić, 2015: 310). JLP(R)S se prema ostvarenoj vrijednosti indeksa razvrstavaju u skladu sa Zakonom o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (Narodne novine broj 147/14, 123/2017 i 118/2018) i to: županije u četiri, a općine i gradovi u osam kategorija.

⁵ Indeks razvijenosti i pokazatelji za izračun indeksa razvijenosti (razdoblje 2020.–2022.), Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, <https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages/O%20ministarstvu/Regionalni%20razvoj/indeks%20razvijenosti/Vrijednosti%20indeksa%20razvijenosti%20i%20pokazatelja%20za%20izracun%20indeksa%20razvijenosti.pdf>, pristupljeno: 20. 8. 2024.

⁶ Sukladno članku 34. Zakona o regionalnom razvoju I. kategorija su jedinice (županije) koje se nalaze u drugoj polovini ispodprosječno rangiranih jedinica, dok u II. kategoriju ubrajamo jedinice koje se nalaze u prvoj polovici ispodprosječno rangiranih jedinica.

⁷ Osijek VII., Vinkovci VI., Antunovac, Našice i Vukovar V. kategorija

⁸ Sukladno članku 35. Zakona o regionalnom razvoju I. skupina su jedinice (općine i gradovi) koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u zadnjoj četvrtini ispodprosječno rangiranih jedinica, odnosno najmanje razvijene JLS.

3.1. Kako lokalne jedinice mogu odgovoriti na demografske izazove?

Kako je rečeno, načelo supsidijarnosti duboko je ukorijenjeno u tradiciji europske lokalne samouprave. U odnosu na centralnu razinu vlasti, lokalne jedinice diljem Europe imaju različiti stupanj decentralizacije pri čemu je prevladavajući trend političke decentralizacije po kojoj je lokalna samouprava izraz i sredstvo autonomije lokalnog stanovništva, dioba vlasti po teritorijalnom načelu i jedan od oblika ograničenja središnje državne vlasti (Koprić, 2018:3-6). Moderno društvo nosi brojne izazove (uključujući ekološke i one demografske), povećava se broj društveno legitimnih interesa, a lokalne jedinice dobivaju nove uloge (Pusić, 2002:14; Škarica, 2014: 455). Stoga lokalne jedinice moraju imati odgovarajuće kapacitete za brzu reakciju kako bi koordinirale sve dionike, posebno u području socijalne skrbi i brige za obitelji i djecu. Za učinkovit odgovor lokalne jedinice trebale bi uspostaviti odgovarajuće upravljačke strukture koje će osigurati interese građana u potrebi (Koprić, 2016: 224; Andrews i Dollery, 2021: 359). Dosadašnje reakcije lokalnih i regionalnih vlasti na demografske promjene, posebno smanjivanje gradova, više su usmjerene na troškove socijalnih usluga nego na socijalne i ekonomske potencijale, većinom lokalne vlasti nude socijalnu infrastrukturu a malo ih ima strateški pristup izazovima demografskih promjena (Hollbach-Grömig i Trapp, 2006: 17). Strateški pristup podrazumijeva razvoj odgovarajućih politika koje bi bile podjednako usmjerene, kako na razvojne i financijske, tako i socijalne, ekološke i društvene aspekte zajednice.

Odgovori (*policy* odgovor) na nepobitno smanjivanje⁹ lokalnih jedinica mogu biti različiti. Trivijalizacija problema je pristup koji je prisutan u JLS koje se tek susreću s najavama smanjivanja. Ovaj *policy* odgovor obilježen je negiranjem problema i ne poduzimanjem ikakvih aktivnosti kojima bi se učinak prognoza barem smanjio. Drugi pristup je usmjerenost na rast, donositelji politika pokušavaju zaustaviti negativne trendove različitim mjerama i poticajima za privlačenje novih ljudi i poslovnih subjekata. U sjeverno-zapadnoj Europi sve češći je pristup prihvaćanja problema i pokušaj da se upravlja efektima smanjivanja. Najčešće mjere unutar ovog *policy* odgovora usmjerene su na poboljšanje kvalitete života i zadržavanje postojećih žitelja. I na kraju, iskorištavanje smanjenja je taktika pri kojoj se demografska promjena i njezine posljedice pokušavaju iskoristiti kao prilike za bolji život. Potrebna je potpuna promjena razmišljanja i nova vizija zajednice, ne smije se težiti onome kako je bilo već iznalaziti kreativnija rješenja koja iskorištavaju postojeće resurse (usmjerenost na srebrnu ekonomiju,¹⁰ rušenje starih objekata i stvaranje zelenih ili obradivih površina i slično). Osim toga, poseban naglasak stavlja se i na nove modele upravljanja zajednicom koja se okreće pojedincu i građanima, poticanje volontiranja i građanske odgovornosti za sebe i zajednicu (Hasse i sur., 2012: 14–26). Tako je i u Nizozemskoj, nakon krize 2008. godine, provedena reforma u kojoj je naglasak na tzv. *doing* demokraciju, na participativno društvo u kojem se građani

⁹ Područja koja se smanjuju (*shrinking areas*) su prostori koji su manje poželjni, imaju predimenzionirane infrastrukture, opadajuće prihode od rada, rastuće troškove za socijalna davanja, rastući pesimizam kod građana i gubitak povjerenja u lokalne vlasti (Syssner i Siebert, 2020).

¹⁰ Srebrna ekonomija je pojam nastao među istraživačima s Oxfordskog sveučilišta označavajući ekonomske aktivnosti dobne skupine 50+ godina. Pojam se odnosi na ukupnu ekonomsku aktivnost populacije 50+, uključujući sve ekonomske aktivnosti, proizvode, izdatke i zahtjeve (Zsarnoczky, 2016: 4).

brinu jedni za druge pri čemu se smanjuje ovisnost o državi i drugim razinama vlasti. U isto vrijeme JLS su dobile dodatne nadležnosti, posebno u području socijalne skrbi. Primjenjujući evolucijsku teoriju upravljanja neke JLS uključile su građane i civilno društvo i na njih prebacile odgovornost i ovlast za odlučivanje. Rezultati su različiti jer postoji bezbroj čimbenika koji utječu na međusobne odnose dionika tog procesa, no to je svakako jedna od mogućih puteva promjena (Ubels, Bock i Haartsen, 2019: 1279–1291). Naravno, ovi eksperimentalni modeli upravljanja mogu imati i značajne negativne učinke i treba ih pomno istražiti (Assche, Beunen i Duineveld, 2014: 69) ali svakako ih ne odbaciti.

Problemi područja koja se smanjuju moraju naći odgovarajući politički odgovor, no političari nerado javno govore o tome jer je nepopularno reći za svoju jedinicu da nije prosperitetna. Zato se često pristupa metodi poticanja rasta ili čak negacije problema koja onemogućava objektivnu i otvorenu raspravu nužnu za rješavanje problema (Sysner, 2016: 21; Sysner i Siebert, 2020).

3.2. Komparativni primjeri nekih obiteljskih politika (Family-friendly policy)

Posljedice negativnih demografskih trendova i smanjivanja lokalnih zajednica važne su teme brojnih znanstvenih, stručnih i političkih rasprava i aktivnosti. Pod pojmom obiteljskih politika podrazumijeva se širok raspon različitih naknada i programa pripremljenih i uspostavljenih na različitim razinama vlasti, ali i među drugim čimbenicima održivog razvoja zajednice. Tako čak i privatne tvrtke osiguravaju različite oblike podrške i pomoći kako bi zaposlenici mogli uskladiti privatne i poslovne obveze (Li i Zhang, 2023: 2). Osiguravanje široko dostupne i kvalitetne brige za djecu odmah po završetku roditeljskih dopusta neizostavne su pretpostavke održivog procesa podizanja stope fertiliteta, dok su rezultati ostalih mjera dvojbeni (Sobotka, Matysiak, Brzozowska, 2019: 6).

Finska je država koja ima vrlo visoka ulaganja u socijalna davanja, posebno predškolski odgoj, kako bi osigurali dugoročne makroekonomske koristi (Nygard, Nyby i Kuisma, 2019: 520). Naknada za novorođenče (*baby-bonus*) jedna je od najčešćih i najpopularnijih mjera obiteljskih politika i u Australiji usmjerena na povećanje fertiliteta. Od 2004. država daje oko 3.000 dolara za novorođenče u okviru planskih i najavljenih aktivnosti prema kojima se budući roditelji mogu ravnati i planirati obitelj (Brunner i Kuhn, 2011: 2). Uvođenje i/ili povećanje *baby-bonusa* utječe na fertilitet jer se dio budućih roditelja odluči za ranije roditeljstvo nego su planirali, no rezultati pokazuju da je to kratkoročni učinak koji nestaje nakon godinu ili dvije (Chuard i Chuard-Keller, 2021: 293).¹¹ Uvođenje *baby-bonusa* treba biti planski i trajno jer česte izmjene mogu dovesti čak do negativnih posljedica. Istraživanje u Španjolskoj pokazalo je da se uvođenjem *baby-bonusa* stopa rađanja povećala za 3%, no kada su ukinuli te primitke došlo je do 6% smanjenja fertiliteta. Zanimljivo je i to da se uvođenjem ove mjere fertilitet povećao kod visokoobrazovanih, dok je njegovo ukidanje

¹¹ Zanimljivo je da se *baby-bonusi* u Švicarskoj ne isplaćuju iz poreza već iz posebnih doprinosa za ured za obiteljske kompenzacije. To te prihode čini neovisnima o promjenama poreznih stopa ili drugih regulatornih odluka. Svi obiteljski dodatci regulirani su na federalnoj razini, no svaki kanton ima slobodu prilagodbe iznosa tih davanja (Chuard i Chuard-Keller, 2021: 2094).

imalo negativan učinak na slabije obrazovane majke, nezaposlene majke i obitelji s nižim prihodima (Gonzales i Trommlerova, 2020). Vrlo slični rezultati dobiveni su u okviru sveobuhvatnog istraživanja provedenog u Njemačkoj. Nakon reforme koja je dovela do ukupnog smanjivanja socijalnih primitaka (rodiljne naknade oduzimaju se od socijalnih davanja) fertilitet se smanjio za 6,8% kod žena koje su imale bar jedno dijete i primale pomoć. Dugoročno, naknade za djecu povoljnije utječu na ukupnu populaciju nego na primatelje socijalnih davanja. Ovi su rezultati važni jer odudaraju od opće prihvaćenog mišljenja da se primatelje socijalne pomoći može potaknuti na povećanje stope rodnosti financijskim poticajima (Sandner i Wijnck, 2023: 27). Istraživanje na uzorku 28 država pokazuje da žene koje imaju niži stupanj obrazovanja imaju najveće stope fertiliteta, no i da žene sa srednjoškolskim obrazovanjem imaju nižu fertilitetnu stopu od visokoobrazovanih (Greulich i Toulemon, 2023: 945).

Često se postavlja pitanje treba li uopće financijski podržavati obitelji s djecom. Istraživanja pokazuju da financijska podrška omogućava roditeljima više vremena za njegovanje djece, mogu djeci osigurati kvalitetnije materijalne uvjete koje vode zdravijem životu djece i omogućava im se anuliranje različitih posljedica diskriminacije zbog ekonomskog statusa (Gennetian i Magnuson, 2022: 2). Subvencioniranje troškova vrtića i više sati čuvanja djece u vrtiću imaju značajan učinak na zapošljivost žena i iznimno je važna za obiteljske prihode, posebice onih s nižim prihodima (Neuberger, Rüttenauer i Bujard, 2022: 697). Osim toga, dugoročni učinci financijskih transfera, posebno u siromašnijim obiteljima, ogledaju se u poboljšanju zdravlja majke i djece (Cooper i Stewart, 2021: 1000).

3.3. Obiteljske politike u Republici Hrvatskoj

Državne obiteljske politike u Republici Hrvatskoj bile su predmetom istraživanja, no različite naknade na razini lokalnih i područnih (regionalnih) razina nisu (Pezer, Urban i Leventi, 2022: 45) iako su one prilično izdašne, posebno za predškolski odgoj (Šućur, Babić, Urban i Baran, 2016). Sustav socijalne skrbi u Republici Hrvatskoj formalno je decentraliziran, iako centralna razina ima još uvijek značajne ovlasti. Primjerice, stope PDV-a za dječje pelene, dječju hranu i auto sjedalice za djecu snižene su na 13%, zajamčeno je šest mjeseci dodatnog staža majkama za svako dijete (očekivano 2% viši iznos mirovine za svako dijete), značajna sredstva ulažu se u izgradnju i rekonstrukciju dječjih vrtića, država osigurava besplatne udžbenike i besplatni obrok za svako dijete, osiguran je besplatan prijevoz djece i učenika osnovnih i srednjih škola i drugo (Josić, 2023). Zakonom o roditeljskim potporama (Narodne novine broj 152/2022) značajno su povećani iznosi naknada za dopuste čime obitelj ne dolazi u tešku financijsku situaciju kada se obitelj poveća za još jednog člana, omogućeno je i dodatno se potiče očeve na korištenje dopusta čime se majkama jamči ostvarivanje profesionalne karijere, osigurane su brojne pogodnosti (stanka za dojenje, rad s polovicom radnog vremena, slobodni dani...) roditeljima, sve u cilju osiguravanja optimalnog usklađivanja obiteljskih i poslovnih obveza i želja.

Lokalni i regionalni transferi pomoći obiteljima iznimno su važni jer je financijski udio države još uvijek malen. No ovakav decentraliziran sustav vodi velikim nejednakostima među pojedinim JLS jer potpore ovise o njihovom fiskalnom kapacitetu (Pezer i sur., 2022: 49). Istraživanje provedeno na četiri najveća grada u Republici Hrvatskoj pokazalo je da potpore za vrtiće značajno pomažu kućnom proračunu, dodatak za novorođenče je isto važan, no i tu su zamijećene značajne razlike. Naime, dodaci za novorođenčad često su najveći za višedlane obitelji iako je upitno potiču li oni ljude da imaju još više djece. Stoga bi trebalo promisliti o ispravnosti takvih odluka (Pezer i sur., 2022: 67).

Svjesna važnosti navedenih demografskih promjena, Vlada Republike Hrvatske donijela je u ožujku 2024. godine Nacionalnu strategiju demografske revitalizacije Republike Hrvatske do 2033. godine (dalje u tekstu Strategija, Narodne novine broj 36/2024). U navedenom strateškom dokumentu Vlada Republike Hrvatske predlaže sveobuhvatnu populacijsku politiku kojom se želi postići demografska održivost i to kroz:

- ▶ obiteljsku politiku koja podržava ravnopravno i odgovorno roditeljstvo radi povećanja kvalitete života obitelji te smanjenja razlike između željenog o ostvarenog broja djece i
- ▶ migracijsku politiku koja će pridonijeti uravnoteženim migracijskim kretanjima u skladu s potrebama tržišta rada i društva. Poseban naglasak bit će stavljen na povratne migracije hrvatskih državljana koji su se odselili nakon ulaska u Europsku uniju te na hrvatsku dijasporu.

Osim navedenog, u Strategiji se naglašava i važnost stvaranja uvjeta za aktivno i dostojanstveno starenje, veću uključenost starijih u društveni i ekonomski život, njihovu bolju zdravstvenu i financijsku sigurnost te jačanje međugeneracijskih odnosa. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave (Narodne novine broj 57/2024) ukinut je Središnji državni ured za demografiju i mlade te osnovano posebno Ministarstvo demografije i useljeništva. Osnivanjem posebnog ministarstva nadležnog za praćenje i analizu demografskih trendova, te predlaganje mjera usmjerenih na porast nataliteta, uravnoteženje dobne strukture i održanje prostorne ravnoteže stanovništva Vlada Republike Hrvatske iskazuje svoju istinsku usmjerenost na problematiku demografije. Novo Ministarstvo preuzelo je poslove bivšeg Središnjeg državnog ureda, između ostalog i praćenje mjera koje poduzimaju JLS.

4. Analiza mjera i programa koje poduzimaju jedinice lokalne samouprave u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji

Nakon prikazanog komparativnog pregleda različitih mjera koje provode nacionalne, regionalne i lokalne razine vlasti diljem Europe, u nastavku rada donosimo prikaz mjera i programa koje poduzimaju JLS u OBŽ i VSŽ.

Za potrebe rada korišteni su javno objavljeni podatci na stranicama Ministarstva demografije i useljeništva, a koje su JLS dužne redovito dostavljati.¹² Iz dostupne Excel tablice za 2024. godinu izdvojeni su podatci za JLS u dvije promatrane županije, a analizirane su samo neke mjere (potpore za rođenje djeteta, izdatci za predškolski odgoj, školovanje i stambeno zbrinjavanje) koje smatramo najvažnijima za provedbu populacijske politike. Za metodologiju rada važno je naglasiti da postoje određena odstupanja i neujednačenosti u unosu podataka koja mogu utjecati na rezultate i njihovu analizu. Naime, JLS dostavljaju podatke temeljem postavljenih pitanja, no odgovori mogu biti različiti ovisno o tumačenju i percepciji osobe koje podatke unose.¹³

4.1. Potpore za rođenje djeteta

Prema dostupnim komparativnim podacima, potpora za rođenje djeteta jedna je od najčešćih mjera kojom JLS pomažu obiteljima s djecom. Stoga su u Tablici 1. prikazani modeli potpora, najviši i najniži iznosi novčanih potpora koje daju JLS u 2024. godini.

Kako se vidi iz Tablice 1, sve JLS u promatrane dvije županije daju potporu za rođenje djeteta. Novčani iznosi su vrlo raznoliki i ne ovise nužno o financijskoj snazi JLS. Primjerice, najvišu naknadu za peto dijete daje Općina Marijanci (3.981,00 eura) koja je svrstana u II skupinu razvijenosti, kao i Općina Lovas (3.979,00 eura) koja pripada skupini III, dok Grad Osijek (najrazvijenija JLS u ove dvije županije, VII skupina) daje fiksni iznos od 350,00 eura po djetetu. Općina Magadenovac (II skupina indeksa razvijenosti) daje za prvo dijete 2.000,00 eura što je drugi najveći iznos u cijeloj Republici Hrvatskoj.¹⁴

¹² Jedna od važnih uloga središnjeg tijela državne uprave nadležnog za demografiju (bivši Središnji državni ured za demografiju i mlade, sada Ministarstvo demografije i useljeništva) je informiranje građana o demografskim mjerama koje im stoje na raspolaganju. Stoga nadležno tijelo početkom proračunske godine traži dostavu podataka od svih općina, gradova i županija (ukupno 576 tijela). Ova praksa uvedena je 2020. godine, no u prvim godinama nisu sve JLS dostavljale podatke što onemogućava višegodišnju usporedbu.

¹³ Primjerice, na pitanje financira li JLS produženi boravak u školama neke JLS su odgovorile da uopće nema osigurane usluge, dok su druge odgovorile samo ne. U slučaju negativnog odgovora nije moguće utvrditi provodi li se usluga produženog boravka u školi samo JLS ne sufinancira ili takva usluga uopće nije osigurana. Slično je s pitanjem osigurava li JLS neke druge potpore vezane uz trudnoću, novorođenčad i roditeljstvo. Neke JLS su samo odgovorile sa ne, dok su neke JLS u ovu kategoriju navodile financiranje jaslica i vrtića i drugo.

¹⁴ Za usporedbu pokazatelja JLS u dvije promatrane županije korištena je skraćena prezentacija Demografske mjere jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u 2024. godini, [https://mdu.gov.hr/UserDocsImages/Ministarstvo%20demografije%20i%20uselj%C5%A1tva/Dokumenti/Analiza%20stanja%20-%20Demografske%20mjere%20jedinica%20lokalne%20i%20podru%C4%8Dne%20\(regionalne\)%20samouprave%20u%202024.%20godini.pdf](https://mdu.gov.hr/UserDocsImages/Ministarstvo%20demografije%20i%20uselj%C5%A1tva/Dokumenti/Analiza%20stanja%20-%20Demografske%20mjere%20jedinica%20lokalne%20i%20podru%C4%8Dne%20(regionalne)%20samouprave%20u%202024.%20godini.pdf), pristupljeno: 1. 9. 2024.

Tablica 1. Iznosi potpora za rođenje djeteta

	Fiksni iznosi (neovisno o broju djece)	Fleksibilni iznosi
Broj JLS koja primjenjuje	31	42
Najniži iznos fiksne potpore	132,00	
Najviši iznos fiksne potpore	1.350,00	
Najniži iznos za prvo dijete		1.265,00
Najviši iznos za prvo dijete		2.000,00
Najniži iznos za peto dijete		398,00
Najviši iznos za peto dijete		3.981,00

Izvor: izradile autorice na temelju podataka iz Demografske mjere jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u 2024. godini, <https://mdu.gov.hr/demografske-mjere-na-lokalnoj-i-zupanijskoj-razini-5671/5671>, pristupljeno: 7. 8. 2024.

Rasponi razlika u potporama kod fleksibilnih potpora su također vrlo raznoliki. Neke JLS daju isti iznos za prva dva djeteta, pa onda za treće i svako iduće povećavaju iznose, dok neke JLS povećavaju iznos potpore za svako iduće dijete. Za ovu mjeru, temeljem dostupnih podataka, napravljena je i dodatna analiza, odnosno usporedba iznosa novčanih potpora za 2022. i 2024. godinu. Većina JLS (njih 49) zadržala je isti novčani iznos, no čak 21 JLS povećala je iznose dok su 2 JLS smanjile iznos novčane potpore. Jedna JLS u 2022. godini davala je potporu samo za prvo dijete, u 2024. zadržan je isti iznos ali je mjera proširena za svako iduće dijete.¹⁵

Osim novčane potpore za rođenje djeteta, 17 JLS daje dodatne potpore vezane uz trudnoću, rođenje djeteta ili dojenje. Dodatni poklon bon za rođenje djeteta ili bon za djecu za Božić daje 8 JLS, sufinanciranje radionica o trudnoći i dojenju 2 JLS, dodatnu naknadu za višestruke porode (blizanci) daju 2 JLS. Po jedna JLS daje posebnu naknadu za rođenje djeteta djelatnika gradske uprave ili gradske tvrtke, dodatnu naknadu od 27,00 eura mjesečno za obitelji s 3 i više djece za svako dijete do navršanih 18 godina života, novčanu pomoć za polazak u prvi razred osnovne škole, naknadu za posvojitelje, sufinanciranje medicinski potpomognute oplodnje i fizikalne terapije za djecu s invaliditetom te sufinanciranje boravka djece u vrtićima u drugim JLS. Osim lokalnih jedinica, potporu za rođenje djeteta (neovisno o broju djece) daju i županije. Tako OBŽ osigurava potporu u iznosu od 135,00 eura za rođenje djeteta, dok VSŽ nema takve potpore ali daje posebnu naknadu (pod određenim uvjetima) za troškove komplikacije u trudnoći (do 500,00 eura).

¹⁵ Iznosi novčanih potpora za 2022. godinu izraženi su u kunama. Prilikom konverzije valute u euro JLS su na različite načine zaokruživale iznose potpora. Primjerice, iznos od 5.000,00 kuna neke jedinice su zaokružile na 663,00, druge na 665,00 eura. Za potrebe ove analize te iznose smo smatrali identičnima.

4.2. Osiguravanje usluga predškolskog odgoja djece

Sukladno ZLP(R)S i Zakonu o predškolskom odgoju i obrazovanju (Narodne novine broj 10/1997, 107/2007, 94/2013, 98/2019, 57/2022 i 101/2023), briga o osiguravanju usluge predškolskog odgoja prvenstveno je u nadležnosti JLS, one su osnivači dječjih vrtića i osiguravaju sva potrebna sredstva za njihov rad. Iako je željeni ideal socijalne države da sva djeca imaju istu razinu i kvalitetu usluga, zbog navedenih ekonomskih i financijskih potencijala JLS to nije tako. Prema podatcima koje su JLS dostavile Ministarstvu demografije i useljeničtva, 42,47% JLS u dvije promatrane županije izdvajaju do 10% od svog lokalnog proračuna za predškolski odgoj, njih 27,4% izdvaja između 10% i 20%, 2 JLS izdvajaju između 20% i 30% svog proračuna dok su tri JLS navele da na troškove usluga predškolskog odgoja odlazi čak više od 30% njihovog proračuna. Ovi prosjeci uklapaju se u prosječne pokazatelje za sve JLS u Republici Hrvatskoj. U Tablici 2 prikazan je broj JLS koje pružaju pojedine usluge predškolskog odgoja.

Tablica 2. *Usluge predškolskog odgoja*

	Broj JLS
Nema usluge predškolskog odgoja (osiguran samo program predškole)	17
Nema usluge za jasličku dob	21
Ima osiguranu uslugu za jasličku i vrtićku dob	35
Besplatna usluga predškolskog odgoja	8
Umanjenje cijene usluge za drugo, treće i svako sljedeće dijete	36
Dovoljno upisnih mjesta za djecu vrtićke dobi s područja JLS	30
Nedovoljan broj upisnih mjesta za djecu jasličke dobi	30
Novčana potpora za dijete koje nije ostvarilo pravo upisa zbog nedostatnih kapaciteta	7 (40,00 do 200,00 eura)
Dječji vrtić koji radi u dvije smjene (financiran sredstvima JLS)	5 (3 grada i 2 općine)

Izvor: izradile autorice na temelju podataka iz Demografske mjere jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u 2024. godini, [https://mdu.gov.hr/demografske-mjere-na-lokalnoj-i-zupanijskoj-razini-5671/5671_pristupljeno 7. 8. 2024.](https://mdu.gov.hr/demografske-mjere-na-lokalnoj-i-zupanijskoj-razini-5671/5671_pristupljeno%207.%208.%202024)

Za primjereno usklađivanje poslovnih i privatnih obveze roditelja (posebice majki) iznimno je važno da postoji mogućnost primjerenog zbrinjavanja djece. Kako vidimo iz Tablice 2 u dvije najistočnije županije usluga predškolskog odgoja za jasličke skupine nije osigurana u više od 50% JLS, a tamo gdje je osigurana, nije dostatna. Uočen je i nedostatak dovoljnog broja upisnih mjesta za druge predškolske programe, dok je vrlo malo dječjih vrtića koji rade u dvije smjene. Nedovoljan broj upisnih mjesta u predškolskim ustanovama može se nadoknaditi dodatnim novčanim poticajima kako bi roditelji mogli platiti privatna čuvanja što kao mjeru provodi samo 7 JLS. Ipak, treba pohvaliti činjenicu da čak 8 od ukupno 73 JLS osigurava potpuno besplatnu uslugu predškolskog odgoja dok je OBŽ županija s najviše besplatnih vrtića u Republici Hrvatskoj (6). Naime, od ukupno 555 JLS u Republici Hrvatskoj, potpuno besplatnu uslugu predškolskog odgoja osiguravaju samo 32 JLS. Iz perspektive jednakih mogućnosti za psiho-fizički razvoj djece i jednakih mogućnosti

da roditelji usklade poslovne i obiteljske obveze nedostatak usluga predškolskog odgoja vrlo je zabrinjavajući. No, polazeći od stvarnih potreba i tradicionalnih životnih navika stanovništva (djedovi i bake koji su spremni brinuti o unučadi), ovaj podatak treba realno sagledati. Kako institucije Republike Hrvatske trebaju jednako brinuti o svojoj djeci, novčane potpore za djecu koja nisu upisana u predškolske programe izvrstan su model izravnjanja. Vrlo je vjerojatno da bi se pritisak na dječje vrtiće smanjio i roditelji dobrovoljno ostavili djecu na čuvanju kod kuće kada bi primili odgovarajuću novčanu satisfakciju. Osim toga, ovom mjerom bi se osiguralo osnaživanje međugeneracijskih odnosa i koncept aktivnog starenja kako ga predviđa i Strategija demografske revitalizacije Republike Hrvatske.

Iako su besplatni udžbenici i prehrana za djecu osnovnoškolskog uzrasta osigurani iz sredstava državnog proračuna, JLS još uvijek imaju prostora za dodatne potpore kojima se olakšava pokrivanje neophodnih troškova. U Tablici 3 prikazane su vrste, iznosi i broj JLS koje osiguravaju dodatne potpore roditeljima djece školskog uzrasta.

Tablica 3. *Potpore JLS roditeljima za djecu školskog uzrasta*

Potpora	Broj JLS koje daju	Broj JLS koje ne daju	Iznos
Sufinanciranje radnih bilježnica i radnih materijala za osnovnu školu	68	5	
Sufinanciranje udžbenika za srednju školu	12	61	
Sufinanciranje produženog boravka u školi	7	30 ne 36 JLS ne provodi program	
Učeničke stipendije	22	51	3 JLS daju jednokratni iznos (70,00 do 400,00 eura) 19 JLS daje mjesečne iznose (30,00 do 80,00 eura)
Studentske stipendije	67	6	16 JLS daje jednokratni iznos (39,00 do 1.300,00 eura) 51 JLS daje mjesečni iznos (53,00 do 230,00 eura)

Izvor: izradile autorice na temelju podataka iz Demografske mjere jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u 2024. godini, <https://mdu.gov.hr/demografske-mjere-na-lokalnoj-i-zupanijskoj-razini-5671/5671>, pristupljeno: 8. 8. 2024.

Kako vidimo iz Tablice 3 JLS najčešće dodatno financiraju nabavku radnih bilježnica i drugih materijala za osnovnu školu, te stipendiraju studente. Kao i kod drugih potpora, indeks razvijenosti JLS nije mjerilo po kojem bi se moglo procjenjivati hoće li JLS osiguravati više ili niže razine usluga. Tako općina Šodolovci (I skupna, najnerazvijenija) daje najveći jednokratni iznos stipendije studentima, dok općina Punitovci (II skupina) daje najveći mjesečni iznos studentskih stipendija. S druge strane, općina Antunovac (V skupina) daje najniži mjesečni iznos studentskih stipendija. Dodajmo ovome i potpore koje daju županije. Tako OBŽ sufinancira produženi boravak u školama (u JLS koje imaju osiguranu ovu uslugu), te daje stipendije učenicima (70,00 eura mjesečno) i studentima

(160,00 eura mjesečno). Vukovarsko-srijemska županija daje jednokratne učeničke i studentske stipendije u iznosu od 200,00 eura.

4.3. Mjere stambenog zbrinjavanja obitelji i mladih

Na kraju, za potrebe ovoga rada analizirali smo mjere stambenog zbrinjavanja za mlade obitelji i rezultati su prikazani u Tablici 4 iz koje vidimo okvirne mjere stambenog zbrinjavanja koje osiguravaju JLS. Zbog oskudnosti i neusklađenosti dostupnih podataka ne mogu se detaljnije analizirati ove mjere. Naime, neke JLS samo su navele da sufinanciraju kupnju prve nekretnine, dok su neke detaljno pojasnile načine provedbe ove mjere.

Tablica 4. Mjere stambenog zbrinjavanja koje osiguravaju JLS

Mjera	Broj JLS koje osiguravaju mjeru
Ne provode mjere stambenog zbrinjavanja	20
Sufinanciranje kupnje prve nekretnine	39
Subvencioniranje kamata na stambene kredite	18
Potpuno ili djelomice oslobođenje od plaćanja komunalnog doprinosa	7
Kombinacija više mjera	10

Izvor: izradile autorice na temelju podataka iz Demografske mjere jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u 2024. godini, <https://mdu.gov.hr/demografske-mjere-na-lokalnoj-i-zupanijskoj-razini-5671/5671>, pristupljeno: 9. 8. 2024.

Pod mjerom sufinanciranja prve nekretnine, osim kupnje stana ili kuće, neke JLS navode i kupnju građevinskog zemljišta ili renoviranje stambenih objekata. Za ovu mjeru neke jedinice su navodile maksimalne iznose koji se odobravaju, neke nisu, no uglavnom se radi o iznosima od 3.000,00 do 6.000,00 eura (okvirno). Slično je i sa subvencioniranjem kamata, neke JLS su navele kako subvencioniraju 1% kamata za stambeni kredit, dok druge nisu ništa navodile. Vezano uz oslobođenje od plaćanja komunalnog doprinosa, oslobođenje može biti potpuno ili samo djelomično. Kombinaciju više mjera stambenog zbrinjavanja osigurava 10 JLS, najčešće se radi o kombinaciji sufinanciranja kupnje prve nekretnine i oslobođenja od plaćanja komunalnog doprinosa. Kao i kod drugih mjera, i ovdje nema nekog obrasca po kojem bi se mogle sistematizirati JLS i mjere koje poduzimaju. U VSŽ 4 od ukupno 5 gradova ne provode mjere stambenog zbrinjavanja, dok u OBŽ svi gradovi provode barem neku mjeru. U odnosu na cijelu Republiku Hrvatsku gdje preko 50% JLS ne provode mjere stambenog zbrinjavanja (i trend je daljnje smanjivanje broja), možemo reći da dvije promatrane županije poduzimaju značajne mjere i osiguravaju značajna sredstva za ove namjene. Naime, samo 27,4% JLS u dvije najistočnije županije ne provodi mjere stambenog zbrinjavanja. Županije također sudjeluju u mjerama stambenog zbrinjavanja mladih obitelji, OBŽ subvencionira kamate na stambene kredite, dok VSŽ sufinancira kupnju prve nekretnine.

5. Zaključak

Nakon analize mišljenja smo kako nacionalne, područne i lokalne vlasti u Republici Hrvatskoj još uvijek primjenjuju model usmjerenosti na rast kao odgovor na negativna demografska kretanja. Nacionalna, lokalne i regionalne razina poduzimaju značajan broj mjera u domeni obiteljskih politika, ispunjavajući svoju socijalnu ulogu različitim financijskim potporama. No, ispunjavaju li svoju razvojnu ulogu? Obiteljske politike trebaju biti usmjerene na razvoj društva otvorenog i prijateljskog prema obitelji i djeci, s naglaskom na zdravlje, obrazovanje i dobrobit djece i obitelji. Te politike moraju biti konzistentne jer česte reforme i promjene čak mogu dovesti do smanjenja fertiliteta. Međutim, i najbolje obiteljske politike ne pomažu ako ne postoji ekonomska sigurnost i dobra usklađenost politika u svim nadležnim resorima (Sobotka i sur., 2019: 77). Tu je presudna uloga nacionalnih vlasti koje trebaju postaviti odgovarajući strateški okvir unutar kojega će lokalne i područne razine djelovati ali i raditi na izjednačavanju kapaciteta JLS kako bi mogle odgovoriti na povećane zahtjeve za socijalnim uslugama (Andrews i Dollery, 2021: 360; Li i Zhang, 2023). Poseban izazov za sve razine vlasti je pravilno određivanje ciljane skupine korisnika raznih potpora. Poticanje samo određenih kategorija (npr. samo višechlanih obitelji) može dovesti do diskriminacije i nejednakosti (Sobotka i sur., 2019: 77). Prilikom definiranja uvjeta za stjecanje prava na različite oblike pomoći JLS moraju paziti kako ne bi bilo diskriminacije među primateljima po osnovi bračnog statusa, obrazovnog statusa ili nekoj drugoj osnovi. Istraživanje je pokazalo kako postoje nejednakosti kada se, prilikom definiranja uvjeta za ostvarivanje prava na neku novčanu potporu traži prebivalište oba roditelja, postavlja imovinski cenzus, ostvarivanje prava veže uz mjesto rođenja i slično (Ofak, 2023: 383).

Ako današnje tehnološke mogućnosti olakšavaju odlazak stanovništva, iste bi trebalo iskoristiti za obrnuti proces. Jedinice lokalne samouprave bi trebale promovirati svoje pronatalitetne i obiteljske mjere, promovirati svoje komparativne prednosti u odnosu na druge, osigurati transparentnost procedura i na svaki drugi način stvarati pozitivnu sliku i pozitivno okruženje za obitelji kako bi se anulirali učinci razočarenja društveno-političkom situacijom u državi. Ipak, istraživanja pokazuju da sve ove mjere imaju ograničeni doseg i da treba naći nova rješenja. Nudeći različite socijalne potpore, sve JLS ciljaju na istu (ograničenu) skupinu što dovodi do toga da samo neki uspijevaju privući nove ljude, fenomen koji se naziva rezidencijalni kanibalizam (Hasse i sur., 2012: 16).

Istraživanja su pokazala kako je jedini pravi odgovor na problem starenja populacije i smanjenje broja radne snage uspješna prilagodba izazovima društva koje stari. Ljude se mora ohrabrivati i osnaživati za rad i produktivnost (Potančokova, Stonawski i Gailey, 2021: 1345). Sve više se spominje važnost i potreba usmjeravanja na razvoj srebrne ekonomije i poduzetništva starijih, te prirodnih prednosti smanjivanja populacije (model prihvaćanja smanjenja i traženje odgovora na novonastalu situaciju). Iako postoje pozitivni primjeri, javne politike u državama Europske unije još uvijek ne daju cjeloviti održivi



odgovor za koji je neophodan multidisciplinarni pristup i uključivanje baš svih dionika (Martinez-Fernandez, Kubo, Noya i Weyman, 2012: 11; Sysner, 2016: 20; Green Paper on Agenig, 2021).

U svakoj zajednici postoje značajni resursi koji su u modernom društvu zanemareni. Zajednica je oduvijek bila mjesto na kojem su se ljudi osjećali sigurno, u kojoj su ispunjavali sve svoje potrebe, imali osjećaj pripadnosti i odgovornosti prema drugima. Nakon industrijske revolucije smanjuje se značaj zajednice jer država na sebe preuzima sve više poslova koji su se obavljali u zajednici. Danas, kada prolazimo četvrtu industrijsku revoluciju znanstvenici smatraju da će upravo razvoj tehnologije dovesti do promjena naših identiteta, do nestajanja granica između posla i obitelji i povratka zajednici (Yerkes i sur., 2020: 528). Ovaj trend očituje se kroz intenziviranje volontiranja i drugih oblika komunalnih akcija. Tako je primjerice u Švedskoj čak 56% stanovnika uključeno u neke oblike volontiranja, u Njemačkoj 40%. Vezano uz promoviranje aktivnog starenja, u Njemačkoj 26% osoba starijih od 65 godina volontira, dok je u Republici Hrvatskoj to samo 3% (Hollbach-Grömig i Trapp, 2006: 15; Strategija demografske revitalizacije, 2024). Kada lokalne i područne vlasti nemaju kapacitet da učinkovito reagiraju na povećane socijalne potrebe, volontiranjem građana mogu se nadomjestiti nedostatne usluge što može imati i značajan ekonomski učinak. Drugi model uključivanja građana i suradnje je korporativno građanstvo, model u kojem se tvrtke uključuju u život zajednice, povezuju se s građanima, dok lokalne vlasti služe kao katalizator takvih aktivnosti (Hollbach-Grömig i Trapp, 2006: 16–19). U Nizozemskoj postoje primjeri razvoja lokalnih upravljačkih struktura gdje se odgovornost i ovlast odlučivanja prebacuje na građane. Građani, u suradnji s lokalnim vlastima, rade zajedno na održavanju zelenih površina, prenamjeni napuštenih industrijskih pogona ili pružanju pojedinih lokalnih socijalnih usluga (Ubels i sur., 2019: 1291).

Međutim, za volontiranje i korporativno građanstvo treba postojati svijest i odgovornost prema zajednici koju smo izgubili na putu prema društvenom i tehnološkom napretku. Primjere takvih zajedničkih aktivnosti u Republici Hrvatskoj imali smo ne tako davno, u doba postojanja mjesnih zajednica (sedamdeseta i osamdesete godine prošlog stoljeća) kada su stanovnici manjeg područja zajednički odlučivali o lokalnim potrebama stanovnika i aktivno sudjelovali u životu svoje zajednice. Materijalizam kao prevladavajuća društvena vrijednost usmjerava nas na sebe, svoju vlastitu korist, potičući tako sebičnost i zanemarujući osjećaj za potrebe drugih. Za prevladavanje notorne sebičnosti i egocentrizma te razvoj osjećaja pripadnosti i posvećenosti zajednici potrebno je puno edukacije od najranijih faza života. Kod osoba zrelije životne dobi, koje još uvijek nose sjećanja na zajednicu, potrebno je promovirati i poticati njihovo uključivanje, prezentirajući volonterski i dobrovoljni rad kao mjeru kojom čine dobro i sebi. Osobe zrelije životne dobi koje se uključe u neku od takvih aktivnosti ostaju aktivne, ostvaruju kontakte s drugima, korisno ispunjavaju svoje vrijeme čime si osiguravaju bolje psihofizičko zdravlje i ugodniji život. Kako je navedeno u Strategiji demografske revitalizacije Republike Hrvatske, razine uključenosti

starijih osoba u različite aspekte života iznimno su niske. Republika Hrvatska je 2018. godine po indeksu aktivnog starenja bila na 27 mjestu od 28 država članica, pri čemu je najveće odstupanje u domeni zaposlenosti starijih. Strategija posebno naglašava važnost volonterske djelatnosti, bilo da starije osobe volontiraju, bilo da primaju volontersku pomoć. Stoga strateške smjernice idu u smjeru podupiranja raznih oblika volonterstva i međugeneracijskih veza kojima bi se starijim osobama ublažila društvena izoliranost i omogućio samostalan život (Ključno područje intervencije 3.1.5. Strategije).

Kako se vidi iz svega navedenog, jedinice lokalne i područne samouprave u Republici Hrvatskoj još uvijek su usmjerene samo na davanje različitih socijalnih potpora obiteljima i djeci. Sukladno ciljevima Strategije demografske revitalizacije, treba nastaviti s tim mjerama i razvijati dodatne potpore. Ipak, potrebno je osvijestiti i prihvatiti svijet koji doživljava nepovratne promjene. Na političkom vodstvu naših lokalnih jedinica je da prihvate postojeće stanje i pokušaju naći nove, drugačije i kreativnije modele upravljanja i vođenja zajednice koji će osigurati održivost zajednice. Na svima nama je da se preispitamo što to možemo učiniti za sebe, ali i za druge. Naša budućnost sve više ovisi o nama samima.

Literatura

- Alcidi, C. i Gros, D. (2019). EU Mobile Workers: A challenge to public finances? Contribution for informal ECOFIN. Bucharest: CEPS. Preuzeto s <https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2019/04/EU%20Mobile%20Workers.pdf>, pristupljeno: 14. 4. 2024.
- Andrews, R. i Dollery, B. (2021). Guest editors' introduction: the impact of ageing and demographic change on local government. *Local Government Studies*, 47:3, 355-363.
- Assche, K., Beunen, R. i Duineveld, M. (2014). Evolutionary Governance Theory: An Introduction. SpringerBriefs in Economics. Preuzeto s https://www.researchgate.net/publication/255702100_Evolutionary_Governance_Theory_an_Introduction, pristupljeno: 1. 5. 2024.
- Babić, Z. (2018). Decentralizacija socijalne skrbi i socijalne nejednakosti: slučaj Hrvatske. *Revija za socijalnu politiku*, 25 (1), 25-48.
- Bakota, B. (2007). Problemi primjene načela supsidijarnosti. Osijek: Pravni fakultet Sveučilišta u Osijeku.
- Berc, G. i Blažeka Kokorić, S.; Opačić, A., (2020). Dostupnost socijalnih prava i usluga za obitelji u općinama u ruralnim područjima Hrvatske. *Revija za socijalnu politiku*, 27 (2), 113-134.
- Brunner, B. i Kuhn, A. (2011). Financial Incentives, the Timing of Births, Birth Complications, and Newborns' Health: Evidence from the Abolition of Austria's Baby Bonus. IZA Discussion Paper No 6141, Bonn, 1-40. Preuzeto s <file:///C:/Users/kor123/Downloads/SSRN-id1968092.pdf>, pristupljeno: 6. 4. 2024.

Burušić J. i Babarović, T. (2007). Eksperimentalno vanjsko vrednovanje obrazovnih postignuća u osnovnim školama Republike Hrvatske. Istraživački izvještaj. Zagreb: Institut Društvenih znanosti Ivo Pilar.

Chuard, C. i Chuard-Keller, P. (2021). Baby bonus in Switzerland: Effects on fertility, newborn health and birth-scheduling. *Health Economics*, 30, 2092-2123.

Gennetian, L. A. i Magnuson, K. (2022). Three Reasons Why Providing Cash to Families With Children Is a Sound Policy Investment, Center on Budget and Policy Priorities. Preuzeto s <https://www.cbpp.org/research/income-security/three-reasons-why-providing-cash-to-families-with-children-is-a-sound>, pristupljeno: 6. 4. 2024.

Ghio, D., Goujon, A. i Natale, F. (2022). Assessing the demographic impact of migration on the working-age population across European territories. *Demographic Research*, 46, 261-272.

Goldner Lang, I. i Lang, M. (2019). Mračna strana slobode kretanja: kada su u koliziji interesi pojedinaca i društva. *Migracijske i etničke teme*, 35 (1), 89-116.

Gonzales, L. i Trommlerova, S. (2020). Cash Transfers and Fertility: How the Introduction and Cancellation of a Child Benefit Affected Births and Abortions, Working Paper no 1153, Barcelona Graduate School of Economics. Preuzeto s https://bse.eu/sites/default/files/working_paper_pdfs/1153.pdf, pristupljeno: 17. 4. 2024.

Gregurović, M., Kuti, S. i Župarić-Ilić, D. (2016). Attitudes towards Immigrant Workers and Asylum Seekers in Eastern Croatia: Dimensions, Determinants and Differences. *Migracijske i etničke teme*, 32 (1), 91-122.

Greulich, A. i Toulemon, L. (2023). Measuring the educational gradient of period fertility in 28 European countries: A new approach based on parity-specific fertility estimates. *Demographic Research*, 49, 905-968.

Grbić Jakopović, J. (2014). Multipliciranje zavičaja i domovina, Hrvatska dijaspora: kronologija, destinacije i identitet. Zagreb: Filozofski fakultet u Zagrebu.

Hasse, A., Hospers, G. J., Pekelsma, S. i Rink, D. (2012). Shrinking Areas: Front-runners in innovative Citizen Participation. Preuzeto s https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5144612/EUKN_Publication_Shrinking_Areas.pdf, pristupljeno: 13. 8. 2024.

Hollbach-Grömig, B. i Trapp, J. (2006). The Impact of Demographic Change on Local and Regional Government – Research Project, Council of European Municipalities and Regions, Brussels. Preuzeto s https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/demographic_change_en.pdf, pristupljeno: 6. 4. 2024.

- Josić, Ž. (2023). Razvojni prioritet za budućnost Republike Hrvatske – Demografska revitalizacija. Preuzeto s [https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages/Strate%C5%A1ko%20planiranje/Croatia%20-%203rd%20forum%20-%20master%20slide%20deck_postevent\[4\]%20copy.pdf](https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages/Strate%C5%A1ko%20planiranje/Croatia%20-%203rd%20forum%20-%20master%20slide%20deck_postevent[4]%20copy.pdf), pristupljeno: 13. 8. 2024.
- Jurić, T. (2017). Suvremeno iseljavanje Hrvata u Njemačku: karakteristike i motivi. *Migracijske i etničke teme*, 33 (3), 337-371.
- King, R. i Karamoschou, C. (2019). Fragmented and Fluid Mobilities: The Role of Onward Migration in the New Map of Europe and the Balkans. *Migracijske i etničke teme*, 35 (2), 141-169.
- Koprić, I. (2010). Teritorijalna organizacija Hrvatske: stanje, kriteriji za prosudbu racionalnosti i prijedlog novog sustava. U: Barbić, J. (Ur.). Nova Hrvatska lokalna i regionalna samouprava, Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 109-144.
- Koprić, I. (2016). Decentralisation as the Precarious Component of Contemporary European Governance. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, IX, 1, 223-232.
- Koprić, I. (2018). Suvremeni trendovi u razvoju lokalne samouprave i hrvatska lokalna i regionalna samouprava. U: Koprić, I. (Ur.). Europeizacija hrvatske lokalne samouprave. Zagreb: Institut za javnu upravu, 1-56.
- Li, Z. D. i Zhang, B. (2023). Family-friendly policy evolution: a bibliometric study. *Humanities and Social Sciences Communications*, 10: art.number 303. Preuzeto s <file:///C:/Users/kor123/Downloads/s41599-023-01784-x.pdf>, 6.4.2024.
- Marcelić, S. (2015). Kritička analiza hrvatskog indeksa razvijenosti: tri tipa razvoja i njihov regionalni položaj. *Revija za socijalnu politiku*, 22 (3), 309-333.
- Margaras, V. (2019). Demographic trends in EU regions, European Parliament Research Service. Preuzeto s <https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/eprs-briefing-633160-demographic-trends-eu-regions-final.pdf>, 6.4.2024.
- Martinez-Fernandez, C., Kubo, N., Noya, A. i Weyman, T. (2012). Demographic Change and Local Development: Shrinkage, Regeneration and Social Dynamics. Local Economic and Employment (LEED), Paris: OECD Publishing.
- Nejašmić, I. (2014). Iseljavanje iz Hrvatske od 1900. do 2001.: demografske posljedice stoljetnog procesa. *Migracijske i etničke teme*, 30 (3), 405-435.
- Nejašmić, I. i Toskić, A. (2016). Ostarjelost stanovništva seoskih naselja Republike Hrvatske. *Migracijske i etničke teme*, 32 (2), 191-219.
- Nakićen, J. i Čuka, A. (2016). Demografski razvoj otoka Brača i sklonost otočana iseljavanju. *Migracijske i etničke teme*, 32 (3), 319-351.

Neuberger, F., Rüttenauer, T. i Bujard, M. (2022). Where does public childcare boost female labor force participation? Exploring geographical heterogeneity across Germany 2007-2017. *Demographic Research*, 46, 693-722.

Nygard, M., Nyby, J. i Kuisma, M. (2019). Discarding social investment and redistribution in the name of austerity? The case of Finnish family policy reforms 2007-2015. *Policy and Society*, 38 (3), 519-536.

Ofak, L. (2023). Primjena načela zabrane diskriminacije u izradi općenormativnih akata s posebnim osvrtom na uređivanje novčane pomoći povodom rođenja djeteta. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 60 (2), 367-393.

Peračković, K. i Rihtar, S. (2016). Materijalizam kao društvena vrijednost i poticaj namjerama iseljavanja iz Hrvatske. *Migracijske i etničke teme*, 32 (3), 295-317.

Pezer, M., Urban, I. i Leventi, C. (2022). Local Social Benefits in Croatia: How Much do They Address the Poverty Risks and Needs of Families With Children? *Ekonomski pregled*, 73 (1), 42-80.

Pokos, N. i Turk, I. (2022). Iseljavanje u inozemstvo 2011.-2021. po manjim teritorijalnim jedinicama (županijama, gradovima i općinama). *PILAR - Časopis za društvene i humanističke studije*, 32 (1), 83-97.

Potančokova, M., Stonawski, M. i Gailey, N. (2021). Migration and demographic disparities in macro-regions of the European Union, a view to 2060. *Demographic Research*, 45 (44), 1317-1354.

Pusić, E. (2002). Globalno i lokalno: lokalne jedinice u procesu globalizacije. *Hrvatska javna uprava*. 4 (1), 3-19.

Pusić, E. (2010). Društvena uloga lokalnih političkih i upravnih jedinica. U: Barbić, J. (Ur.). *Nova Hrvatska lokalna i regionalna samouprava*, Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 27-38.

Rajković Iveta i M. Horvatin, T. (2017). Suvremeno iseljavanje iz Hrvatske u irsku s posebnim osvrtom na mlade iz Slavonije. *Migracijske i etničke teme*, 33 (3), 247-274.

Ružić, N. K., Jurčević, K., Ramljak i O., Luchetti, M. F. (2023). Ključni čimbenici iseljavanja iz Hrvatske i ostanka u iseljeništvu prema percepciji iseljenika. *Migracijske i etničke teme*, 39 (1), 81-140.

Sandner, M. i Wijnck, F. (2023). The Fertility Response to Cutting Child-Related Welfare Benefits. *Population Research and Policy Review*, 42 (25), 1-29.

Sobotka T, Matysiak A i Brzozowska, Z. (2019). Policy responses to low fertility: How effective are they? UNFPA Working Paper Series 1. Preuzeto s https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Policy_responses_low_fertility_UNFPA_WP_Final_corrections_7Feb2020_CLEAN.pdf, pristupljeno: 1. 5. 2024.

Stern, E. (2013). Demographic sustainability and rural development policy. *Journal of Maps*, 9:2, 154-160.

Syssner, J. (2016). Planning for shrinkage? Policy implications of demographic decline in Swedish municipalities. *Journal of Depopulation and Rural Development Studies*. Preuzeto s <https://ruralager.org/wp-content/uploads/Ager-20-01-Syssner.pdf>, pristupljeno: 13. 8. 2024.

Syssner, J. i Siebert, C. (2020). Local governments and the communication of demographic decline in Sweden and Germany: who, what and why? *Ager. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 29, pp. 79-105, DOI: <https://doi.org/10.4422/ager.2020.01>.

Škarica, M. (2014). Lokalni djelokrug u svjetlu novih funkcija i uloga lokalne samouprave. U: Koprić, I. (Ur.). *Europeizacija hrvatske javne uprave*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Suvremena javna uprava, 451-494.

Škarica, M (2020). Interplay Between the Tiers in Croatian Local Government: Who Is Winning the Interdependence Game? *HKJU-CCPA*, 20(2), 207-240.

Šućur, Z., Babić, Z., Urban I. i Baran. J. (2016). Struktura naknada, izdaci, i korisnici socijalne zaštite u Hrvatskoj. Zagreb: Ministarstvo socijalne politike i mladih, Program Ujedinjenih naroda za razvoj u Hrvatskoj. Preuzeto s http://bib.irb.hr/datoteka/807966.Izvjetaj_-_Publikacija_1.pdf, pristupljeno: 21. 8. 2024.

Todorović, M., Javor, V. i Radić, N. (2020). Emigracioni potencijal mladih u Srbiji. *Migracijske i etničke teme*, 36 (2-3), 155-171.

Ubels, H., Bock, B. i Haartsen, T. (2019). An evolutionary perspective on experimental local governance arrangements with local governments and residents in Dutch rural areas of depopulation. *Politics and Space*, 37(7), 1277-1295.

Visser, S. (2023). Towards Regional Resilience to Demographic Change. Preuzeto s [https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages/Strate%C5%A1ko%20planiranje/Croatia%20-%203rd%20forum%20-%20master%20slide%20deck_postevent\[4\]%20copy.pdf](https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages/Strate%C5%A1ko%20planiranje/Croatia%20-%203rd%20forum%20-%20master%20slide%20deck_postevent[4]%20copy.pdf), pristupljeno: 13. 8. 2024.

Zsarnoczky, M. (2016). The New Hope for EU – Silver Economy. Preuzeto s https://www.researchgate.net/publication/312370332_The_New_Hope_for_the_EU_-_Silver_Economy, pristupljeno: 30. 8. 2024.

Zupanc, I. (2018). Demografski razvoj hrvatskog pograničja 2001.-2011. *Migracijske i etničke teme*, 34 (2), 113-142.

Živić, D. (2017). Demografsko izumiranje hrvatskog istoka. *PILAR – Časopis za društvene i humanističke studije*, 24(2), 9-36.

Yerkes, M. A., Hoogenboom, M. i Javornik, J. (2020). Where's the community in community, work and family? A community-based capabilities approach. *Community, Work & Family*, 23:5, 516-533.

Demografske mjere jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u 2022. godini, Ministarstvo demografije i useljništva. Preuzeto s <https://mdu.gov.hr/demografske-mjere-na-lokalnoj-i-zupanijskoj-razini-5671/5671>, pristupljeno: 2. 9. 2024.

Demografske mjere jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u 2024. godini, Ministarstvo demografije i useljništva. Preuzeto s <https://mdu.gov.hr/demografske-mjere-na-lokalnoj-i-zupanijskoj-razini-5671/5671>, pristupljeno: 7. 8. 2024.

Demografske mjere jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u 2024. godini, Ministarstvo demografije i useljništva. prezentacija. Preuzeto s [https://mdu.gov.hr/UserDocsImages/Ministarstvo%20demografije%20i%20useljjeni%C5%A1tva/Dokumenti/Analiza%20stanja%20-%20Demografske%20mjere%20jedinica%20lokalne%20i%20podru%C4%8Dne%20\(regionalne\)%20samouprave%20u%202024.%20godini.pdf](https://mdu.gov.hr/UserDocsImages/Ministarstvo%20demografije%20i%20useljjeni%C5%A1tva/Dokumenti/Analiza%20stanja%20-%20Demografske%20mjere%20jedinica%20lokalne%20i%20podru%C4%8Dne%20(regionalne)%20samouprave%20u%202024.%20godini.pdf), pristupljeno: 1. 9. 2024.

Državni zavod za statistiku. Preuzeto s <https://dzs.gov.hr/vijesti/objavljeni-konacni-rezultati-popisa-2021/1270>, 20.8.2024.

EK, 2023 - The Impact of Demographic Change in a Changing Environment, European Commission, 2023. Preuzeto s https://commission.europa.eu/system/files/2023-01/the_impact_of_demographic_change_in_a_changing_environment_2023.PDF, pristupljeno: 9. 4. 2024.

Europska povelja o lokalnoj samoupravi. Preuzeto s <https://rm.coe.int/16802eaf60>, pristupljeno: 28. 11. 2022.

Green paper on ageing - Public consultation Synopsis report (2021), Commission staff working document, Brussels. Preuzeto s https://commission.europa.eu/system/files/2021-06/green_paper_ageing_2021_en.pdf, 6.4.2024.

Human development report (1990), United Nations Development Programme. New York. Preuzeto s <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1990encompletenostats.pdf>, 20.8.2024.

Indeks razvijenosti i pokazatelji za izračun indeksa razvijenosti (razdoblje 2020.-2022.), Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije. Preuzeto s <https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages/O%20ministarstvu/Regionalni%20razvoj/indeks%20razvijenosti/Vrijednosti%20indeksa%20razvijenosti%20i%20pokazatelja%20za%20izrac%CC%8Cun%20indeksa%20razvijenosti.pdf>, pristupljeno: 20. 8. 2024.

Nacionalna strategija demografske revitalizacije Republike Hrvatske do 2033. godine, Narodne novine broj 36/2024.

Promocija Plus (2018). Novi hrvatski iseljenici: Privremeni rad ili trajno iseljenje?,

Hrvatska udruga poslodavaca, lipanj 2018. Preuzeto s <https://www.hup.hr/EasyEdit/UserFiles/Ivana%20Zlatari%C4%87/hupnovi-iseljenici-istrazivanje.pptx>, pristupljeno: 20. 8. 2024.

Uredba o indeksu razvijenosti, Narodne novine broj 63/2010 i 153/2013.

Uredba o indeksu razvijenosti, Narodne novine broj 131/2017.

Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine broj 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010 i 5/2014.

World Bank, 2022. Preuzeto s <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.IN?locations=HR>, 20.8.2024.

World Population Prospects 2022., United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA). Preuzeto s <https://population.un.org/wpp/>, pristupljeno: 6. 4. 2024.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine broj 33/2001, 60/2001, 129/2005, 36/2009, 109/2007, 125/2008, 150/2011, 144/2012, 123/2017, 98/2019 i 144/2020.

Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju, Narodne novine broj 10/1997, 107/2007, 94/2013, 98/2019, 57/2022 i 101/2023.

Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, Narodne novine broj 147/14, 123/2017 i 118/2018.

Zakon o roditeljskim potporama, Narodne novine broj 152/2022.

Zakon o socijalnoj skrbi, Narodne novine broj 18/2022, 46/2022, 119/2022, 71/2023 i 156/2023.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave, Narodne novine broj 57/2024.

THE ROLE OF LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENT IN COUNTERING THE NEGATIVE EFFECTS OF DEMOGRAPHIC DESOLATION OF EASTERN SLAVONIA

Jelena DUJMOVIĆ BOCKA

Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Law, Stjepana Radića 13, Osijek, Croatia

jdujmovi@pravos.hr

Danijela ROMIĆ

University of Applied Sciences "Lavoslav Ružička" in Vukovar, Blage Zadre 2, Vukovar, Croatia

dromic@vevu.hr

Abstract

The negative demographic trends affecting the whole of Europe equally impact the Republic of Croatia, further exacerbated by the population displacement of Slavonia and Baranja due to the war aggression of the 1990s. Emigration of the working-age population leads to additional depopulation, aging of the population, decreased fertility, uneven economic growth, and reduced opportunities for economic growth and development. Modern local self-government is increasingly focused on its role as a driver of balanced local development and provider of numerous social services in the community. Local development is possible if there is a sufficient number of working-age population in a particular area, guaranteeing the financial as well as demographic sustainability of the local community. Balanced regional development is possible if additional efforts are made to revitalize sparsely populated rural settlements. With the exception of the three largest cities, all other units of local self-government in the two easternmost counties are classified as units with a development index of categories I to IV, i.e., below-average ranked units. Local self-government units are expected, despite their poor financial indicators, to support young people and families with children in overcoming social inequalities and funding education at all levels.

The aim of the study is to determine whether the local and regional levels of government in Slavonia and Baranja fulfil their developmental and social roles. For the purposes of the study, data on various measures and support for families with newborn children, education expenses, and housing costs for units of local self-government in the Osijek-Baranja and Vukovar-Srijem counties will be extracted from publicly available data of the

Ministry of Demography and Immigration. These data will be analysed according to types of measures and monetary amounts for 2024. In addition to financial and content analysis, the study will utilize comparative and legal-theoretical analysis with desk review method. The contribution of the study to the development of administrative science lies in the theoretical construction of the role of local self-government in addressing the challenges of the demographic crisis and analysing the measures undertaken by units of local self-government. The results of the research show that the number of measures taken by units of local self-government and the allocated financial resources increase from year to year. Nevertheless, the population census of 2021 revealed extremely negative demographic trends, indicating the need to continue monitoring the effects of these measures on the demographic landscape of Osijek-Baranja and Vukovar-Srijem counties. The true results of these measures will only be seen in the next population census, bearing in mind that the incentives provided by units of local self-government are only part of the solution to the complex problem of demographic devastation of Slavonia and Baranja.

Key words: local self-government, demographic measures, financial support

Key message of the paper: Proactive local authorities are key to the demographic recovery of Slavonia and Baranja.